Office of the Ethics Counsellor

Bureau du conseiller en éthique

The Report of the Ethics Counsellor

on the Activities of
the Office of the Ethics Counsellor
to September 30, 2002

Canada

103-02389/

The Report of the
Ethics Counsellor

on the Activities of
the Office of the Ethics Counsellor
to September 30, 2002

This publication is available upon request in multiple formats.

Print copies of this publication may be obtained at the following address:

Office of the Ethics Counsellor
22nd Floor
66 Slater Street
Ottawa ON K1A 0C9

Tel.: (613) 995-0721
Fax: (613) 995-7308
E-mail: **ethics@ic.gc.ca**

This document is also available electronically at the following Web site:
http://strategis.gc.ca/ethics

Permission to Reproduce
Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the Office of the Ethics Counsellor, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the Office of the Ethics Counsellor is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, the Office of the Ethics Counsellor.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: **copyright.droitdauteur@communication.gc.ca**

Cat. No. Iu1-1/2002
ISBN 0-662-66870-7
53785B

15% recycled
material

Office of the
Ethics Counsellor

22nd Floor
66 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 0C9

Telephone: 613 995-0721
Fax: 613 995-7308
Site: http://strategis.gc.ca/ethics

Bureau du
conseiller en éthique

22e Etage
66, rue Slater
Ottawa (Ontario)
K1A 0C9

Téléphone : 613 995-0721
Télécopieur : 613 995-7308
Site: http://strategis.gc.ca/éthique

November 15, 2002

The Right Honourable Jean Chrétien, P.C., M.P.
Prime Minister of Canada
Langevin Block
80 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0A2

Dear Prime Minister:

It is with considerable pleasure that I present to you the first Annual Report of the Ethics Counsellor. This report meets your commitment to Parliament that the Ethics Counsellor would now table an Annual Report on the activities of the Office.

Because this is the first such report, I have provided considerable background on the administration and operations of my Office and the Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. To ensure the most complete first report possible, I have reported on the entire period from the creation of this Office in 1994 until September 30, 2002.

I approached the preparation of this report to meet the broader objectives you noted in your letter to me of June 11, 2002, that the "annual report will manifest accountability for the government's activities, and will help Parliament stay well informed about the nature of your work. In addition, it will be a useful tool for the general public to gain a better appreciation of the importance of ethics in government."

Thank you for this opportunity.

Yours sincerely,

Howard R. Wilson
Ethics Counsellor

Canada

Contents

SECTION 1: Overview 1

1.1 Ethics and Canada's Constitutional Conventions 1
1.2 Taking a Proactive Approach to Achieve Well-informed Ethical Choices 2
1.3 The Advisory Role 2
1.4 Partnerships 2
1.5 A Continually Rising Standard 3

SECTION 2: The Modern Framework for Ethics Issues in the Government of Canada 5

2.1 Introduction 5
2.2 Approach and Objectives 5
2.3 The Public Office Holders Subject to the *Conflict of Interest Code* 6
2.4 The Code's Principles 6
2.5 The Code's Disclosure Requirements 7
2.6 Exempt Assets Under the Code 7
2.7 Declarable Assets Under the Code 7
2.8 Controlled Assets Under the Code 7
2.9 Personal and Corporate Debts Under the Code 8
2.10 Outside Activities Under the Code 8
2.11 Gifts, Hospitality and Other Benefits Under the Code 9
2.12 Avoidance of Preferential Treatment 9
2.13 The Post-Employment Provisions of the Code 10
2.14 Dealings with Judicial and Quasi-Judicial Tribunals 10
2.15 Dealings with Departments and Agencies 10
2.16 Dealings with Crown Corporations 11
2.17 Ministers and Activities for Personal Political Purposes . . . 11

SECTION 3: The Roles and Responsibilities of the Office of the Ethics Counsellor 13

SECTION 4: The Advisory Role. 15

4.1 Introduction 15
4.2 Initial Compliance 15
4.3 Annual Review 16
4.4 Post-Employment 17
4.5 Ministers, Secretaries of State and Exempt Staff. 17
4.6 Part-Time Governor-in-Council Appointees 18
4.7 Advice to Departments, Agencies, Boards, Commissions and Tribunals 18
4.8 Members of Parliament and Senators 19

SECTION 5: The Review Role. 21

5.1 Introduction 21
5.2 Dealings with Judicial Tribunals, Quasi-Judicial Tribunals . . 21
5.3 Private Interest and Outside Activities. 22
5.4 Preferential Treatment. 24
5.5 Gifts and Invitations 24

SECTION 6: The Partnership Role 25

6.1 Introduction 25
6.2 Partnerships in Canada 25
6.3 International Partnerships 26

SECTION 7: Ensuring Accountable Transparent Actions . . . 29

7.1 Introduction 29
7.2 Appearances Before Parliamentarians. 29
7.3 Responses to Media Enquiries 30
7.4 The Web Site: **http://strategis.gc.ca/ethics**. 30

Appendixes

Appendix 1 — Object and Principles — Administration of the *Conflict of Interest Code* 31

Appendix 2 — Designations of Ministerial Staff and Appointees — Administration of the *Conflict of Interest Code* 33

Appendix 3 — Typical Mechanisms Used to Address Potential Conflicts of Interest 35

Appendix 4 — Dealings with Quasi-Judicial Tribunals — Basic Principle 41

Appendix 5 — Guidelines on the Ministry and Crown Corporations. 43

Appendix 6 — The Ministry and Activities for Personal Political Purposes — Guidelines 45

Appendix 7 — Administrative Process — Administration of the *Conflict of Interest Code*. 49

Appendix 8 — A Summary of Ethics Initiatives from 1973–93 51

Appendix 9 — Office Operations and Resources 53

SECTION 1

Overview

Good governance is essential for any society to operate effectively. Canadians need to know their governments make decisions in the public interest. They need to know the personal interests of public office holders do not influence those decisions.

The creation of the post of Ethics Counsellor in 1994 and the establishment of the Office of the Ethics Counsellor represented a major shift in how ethics issues were addressed in the Government of Canada.

1.1 Ethics and Canada's Constitutional Conventions

The 1994 decision to have the Ethics Counsellor report to the Prime Minister, rather than to Parliament, was based on two considerations.

The first, and most important, was constitutional convention. In Westminster democracies, the Prime Minister is responsible to Parliament for the performance of his Ministers and the government. The Prime Minister issue the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*, which is the major component of the ethical framework for public office holders in the Government of Canada. It applies to the senior members of the executive branch of government. It does not apply to other members of the House of Commons or the Senate.

Similar approaches are in place for members of the Ministry in the governments of the United Kingdom and Australia that go beyond the requirements that apply to all legislators — once again, respecting the conventions of the Westminster system.

The second reason was based on a contrast between the role of the Ethics Counsellor and that of other officers, such as the Auditor General, who do report to Parliament.

The role of the Auditor General is clear and traditional; it is to ensure that government expenditures are legal and effective. The *Conflict of Interest Code*, however, deals with many grey areas. It was understood that the Office of the Ethics Counsellor would have to deal with the appearance of a conflict of interest, rather than just an actual conflict of interest.

1.2 Taking a Proactive Approach to Achieve Well-informed Ethical Choices

Since its creation, the Office of the Ethics Counsellor has worked proactively with individual public office holders through a system built on basic principles. It focusses on preventing problems in advance. This has translated into a system that is oriented to working with public office holders to resolve personal situations in favour of the public interest at the beginning of their career.

This approach differs fundamentally from those that use a rules-based system. The experience with these systems is that they tend to focus on whether there is a rule preventing a particular action. Their legalistic nature creates a tendency for people facing criticism about the ethics of their actions to focus on the wording of the law rather than inherent ethics. They encourage a defensive approach on the part of public office holders.

1.3 The Advisory Role

The essence of the work of the Office is advisory — how should public office holders manage their personal interests with the highest standards expected by the public.

This proactive approach seeks to anticipate the situations in which public office holders might face accusations of unethical conduct. By setting out clear processes for managing personal and financial affairs, the government's ethical framework enables public office holders to avoid claims that they are acting in any way other than the public interest.

A fundamental element in the effectiveness of these codes is the availability of knowledgeable advisors in the Office of the Ethics Counsellor. These people work with public office holders, providing guidance and counsel on how to arrange their personal affairs to comply with the standards.

1.4 Partnerships

To help encourage this rising standard in public life, the Ethics Counsellor and his Office have been active partners in working with colleagues in Canada's provincial and territorial governments.

An extremely important development is the acceptance in a growing number of developing countries of the essential need to deal with corruption in all its forms — to accept that corruption and ethics in government is a governance issue. The Office has been involved with countries that are developing more open, democratic systems. Those countries are seeking to end long-standing practices, such as widespread corruption, to ensure a sustainable base for democratic government. Leaders in these countries recognize the importance of much higher ethical standards for their citizens.

1.5 A Continually Rising Standard

As Canadians raise the bar as to what actions by public office holders are acceptable, the Prime Minister, the government and the Office of the Ethics Counsellor have responded. The guidelines that the Ethics Counsellor uses have become richer with experience and the analysis of new questions. Public office holders have generally recognized changing public expectations and adapted.

Most recently, on June 11, 2002, Prime Minister Chrétien set out an eight-point plan of action dealing with ethics in government.

This decision and the public debate that preceded it was rooted in the evolving expectations of Canadians about ethical standards in government and public life — a process also taking place around the world. In the eight years since the establishment of the Office of the Ethics Counsellor, public office holders, and particularly Ministers, have witnessed the development of a more challenging ethical environment. They have seen a steady rise in scrutiny about potential conflict between their personal and public lives.

SECTION 2

The Modern Framework for Ethics Issues in the Government of Canada

2.1 Introduction

The Government of Canada now has a framework of codes and guidelines that are rooted in a principle-based approach to achieving high ethical standards. Rather than setting out a long list of rules, Canada's approach has been to establish broad and clear standards based on a set of principles. The goals of this approach are to inspire integrity and achieve transparency by using proactive steps that encourage open, ethical decision-making. The fundamental assumption in this approach is that people choose to take on the demands of public office out of a desire to make a positive contribution, rather than for narrow self-interest.

The *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (the *Conflict of Interest Code*) and other guidelines are described in general terms in this section to provide a context for the more detailed description of the work of the Office of the Ethics Counsellor in the following sections.

2.2 Approach and Objectives

In June 1994, Prime Minister Chrétien issued a new *Conflict of Interest Code* and created the new position of Ethics Counsellor with responsibility for the administration of the Code and the application of compliance measures (for a summary of ethics initiatives from 1973–93, see Appendix 8). The full text of the *Conflict of Interest Code* is available on the Ethics Counsellor's Web site at **http://strategis.gc.ca/ethics**

The objective of the Code is to enhance public confidence in the integrity of public office holders and the decision-making process in government. At the same time, the Code seeks to encourage experienced and competent people to seek and accept public office and to facilitate interchange between the private and the public sectors. It establishes clear rules of conduct and post-employment practices to minimize the possibility of conflicts arising between the private interests and public duties of office holders.

2.3 The Public Office Holders Subject to the *Conflict of Interest Code*

The *Conflict of Interest Code* applies to all members of the Ministry: the Prime Minister, Ministers, Ministers of State and Secretaries of State. It also applies to Parliamentary Secretaries and all full-time Governor-in-Council appointees such as deputy ministers of government departments and the heads of agencies, Crown corporations, boards, commissions and tribunals.

Equally, all political staff members of a Minister or Secretary of State are subject to the Code, whether they work in a ministerial office, a Parliament Hill office or in a constituency. Certain ministerial staff members are subject to the post-employment provisions of the Code while others, to the principles only. Details on the designations may be found in Appendix 2.

Part-time Governor-in-Council appointees are subject to the principles of the Code, but not its compliance measures.

The Code does not apply to other members of the House of Commons or the Senate.

Public servants are subject to a separate *Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service* issued by Treasury Board. The deputy minister of each department or agency is responsible for its administration and application, supported by the Office of Values and Ethics of the Treasury Board of Canada Secretariat.

2.4 The Code's Principles

The *Conflict of Interest Code* sets out ten principles that offer direction and guidance to public office holders. Those principles stress the high standards of conduct and behaviour Canadians expect of those in public office. The principles of the Code are found in Appendix 1.

The first two principles set the tone for ethical conduct. The first states public office holders "shall act with honesty and uphold the highest ethical standards so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced." The second principle is that public office holders "have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law."

A further principle requires that public office holders arrange their private affairs in a manner that will prevent "real, potential or apparent conflicts" from arising. If conflicts are anticipated or arise, office holders are expected to resolve these ethical issues in favour of the public interest.

2.5 The Code's Disclosure Requirements

The Code stresses prevention and avoidance right from the time of a public office holder's appointment. At the base of the system is the disclosure requirement. This requires office holders to report in confidence to the Ethics Counsellor all of their assets, investments, debts and outside activities, both past and current, as well as the receipt of any gifts, hospitality or other benefits. The disclosure requirements for Ministers, Secretaries of State and Parliamentary Secretaries extend to their spouses and dependent children. Spouses are not themselves subject to the *Conflict of Interest Code* but their interests and outside activities may require that the Minister refrain from dealing on matters that would directly benefit that spouse's interests.

2.6 Exempt Assets Under the Code

The Code sets out the types of assets that are exempt from compliance measures and that the office holder can continue to hold and personally manage. These are normally assets for the private use of office holders and their families and not of a commercial character. They include a residence, recreational property, household goods and personal effects, government bonds and open-ended mutual funds.

2.7 Declarable Assets Under the Code

Certain other assets require a public declaration. Examples are an ownership interest in a private business that has no contracts with the federal government, commercially operated farms and rental property. An office holder may continue to deal with such assets, but must exercise vigilance to prevent conflicts from arising.

2.8 Controlled Assets Under the Code

Public office holders may not trade in shares of companies listed on stock exchanges, whether or not the value of these investments may be affected by government decisions. An office holder must either sell these assets or place them in a blind trust, which someone else manages at arm's length. That trustee may not receive any instructions from the office holder except for general guidance on the degree of acceptable risk at the time of the original trust agreement.

As the trustee manages the trust through the buying and selling of shares, the public office holder remains truly blind to the nature of their actual holdings. They are entitled to know monthly the value of their trust but not its composition. The blind trust option is also available for self-directed registered retirement savings plans, registered retirement income funds and registered education savings plans.

Where a public office holder has an ownership interest in a privately held company that has contracts with federal government institutions, the blind trust is not suitable. It cannot be credibly claimed that the individual is "blind" to their interests.

The solution is to establish a blind management agreement and to make a public declaration identifying the assets involved. These agreements name a manager who is at arm's length to the office holder to exercise all rights and privileges associated with the shares of the company. While this means the public office holder has no ongoing involvement with the company, he or she must withdraw from any discussions or decision-making in the discharge of official duties that could directly affect the company and its assets.

The Ethics Counsellor must approve all blind trusts and blind management agreements, including the selection of trustees.

2.9 Personal and Corporate Debts Under the Code

A public office holder may owe money to individuals or organizations that have business dealings with federal government institutions. In these cases, the Ethics Counsellor will determine whether additional compliance arrangements are necessary in order to prevent any conflict of interest from arising. These would include not dealing on any matter which directly benefits that individual or organization.

2.10 Outside Activities Under the Code

Public office holders are prohibited from engaging in the practice of a profession, actively managing or operating a business or commercial activity, retaining or accepting directorships or offices in a company, holding office in a union or professional association, or serving as a paid consultant.

A public office holder may hold directorships, memberships and honorary positions in non-commercial, charitable and philanthropic organizations, provided that he or she is not involved in assisting these organizations in any dealings with the federal government. Each activity of this type is subject to the approval of the Ethics Counsellor and to a public declaration.

2.11 Gifts, Hospitality and Other Benefits Under the Code

The Code's provisions also specify the circumstances under which gifts, hospitality and other benefits may be accepted. Gifts received from family members and close personal friends and those worth less than $200, that will not influence the office holder in the exercise of public responsibilities, are acceptable and need not be disclosed.

Public office holders may accept gifts and other benefits worth more than $200 if they arise from work-related activities or public events in which they participate in an official capacity, provided the gift or benefit is a normal expression of hospitality or protocol. These gifts, hospitality or benefits must be disclosed to the Ethics Counsellor and publicly declared. Gifts under $1000 in value may be retained by a public office holder. Those of a value greater than $1000 must be turned over to the office holder's department or agency.

These provisions complement the guidance on gifts, hospitality and other benefits set out by the courts, especially in their decisions on cases relating to Section 121(1)(c) of the *Criminal Code*. That section makes it an offence for officials or employees of the government to accept benefits of any kind by themselves or through family members, directly or indirectly, from people who have dealings with the government unless they have had the consent in writing of the head of the branch of government that employs them. The most recent guidance is in the Supreme Court of Canada decision in *R.* v. *Hinchey* [1996] 3 S.C.R. 1128.

2.12 Avoidance of Preferential Treatment

The *Conflict of Interest Code* has very specific rules on preference. For example, a public office holder is to take care to avoid being placed, or appearing to be placed, under obligation to someone who might benefit from "special consideration" on the part of the public office holder.

Limitations are placed on Ministers and Secretaries of State on the hiring of members of their immediate families by their offices and departments. As well, they need to ensure that members of the immediate family of another Minister, Secretary of State or party colleague in Parliament are not to be hired by their department except by means of an "impartial administrative process" in which they play no role. They are, however, permitted to hire a member of a colleague's immediate family for a position on their political staff.

One of the more important provisions on preference in the Code is the requirement that public office holders "shall not accord preferential treatment in relation to any official matter to family members or friends or to organizations in which they, family members or friends have an interest."

2.13 The Post-Employment Provisions of the Code

The *Conflict of Interest Code* also sets out measures that apply to public office holders when they leave office.

There is a one-year cooling-off period (two years for Ministers) on taking employment with any organization with which they had direct and significant official dealings during their last year in public office. As well, office holders may not make representations on behalf of third parties to their former departments and other federal government agencies with which they had direct and significant official dealings during their last year in public office.

As well, they are prohibited from giving advice to an employer or client based on information obtained in the course of their public office if this information is not available to the public.

2.14 Dealings with Judicial and Quasi-Judicial Tribunals

Beyond the *Conflict of Interest Code*, guidelines exist to address a variety of situations that public office holders may face. One of these reflects the long-standing prohibition against Ministers and their staff intervening on behalf of constituents or anyone else concerning any matter before the courts. This prohibition protects judicial independence.

The protection of judicial independence has been extended to quasi-judicial agencies such as the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), the Immigration and Refugee Board (IRB) and the Employment Insurance Boards of Referees. These tribunals were established by Parliament to operate at arm's length from government. As a consequence, there are limitations on the ability of a Minister or Secretary of State to act on behalf of constituents with federal quasi-judicial tribunals.

The guidelines, as set out in Appendix 4, state that Ministers, Secretaries of State and their staff may not intervene, or appear to intervene on behalf of anyone, including constituents, with federal quasi-judicial tribunals on any matter before them that requires a decision in their quasi-judicial capacity, unless authorized by law.

2.15 Dealings with Departments and Agencies

Under Canadian Cabinet convention, a Minister must not speak about or otherwise become involved in a colleague's portfolio without first consulting the responsible Minister and gaining that Minister's approval. This reflects the accountability of Ministers to Parliament for their departments and the accountability of public servants to their Minister. At the same time, Ministers also have very important responsibilities to represent the interests of their constituents.

In practice, this means that Ministers' staff in constituency offices may contact public servants in federal government institutions on behalf of constituents. However, Ministers and Secretaries of State and their staff are expected to take up any representations or interventions on behalf of constituents directly with the responsible Minister and his or her ministerial office.

2.16 Dealings with Crown Corporations

Guidelines exist for members of Cabinet regarding their dealings with Crown corporations. Every Crown corporation is accountable to Parliament for the conduct of its affairs through a responsible Minister. But, unlike regular government departments, Crown corporations have a greater degree of managerial autonomy with responsibility exercised by the board of directors. The guidelines establish that the Minister responsible for a Crown corporation must not become involved in day-to-day operational matters but can deal with the corporation on its broad policy orientations.

Other Ministers, including Secretaries of State, may not personally contact a Crown corporation on behalf of a constituent. Any such contact must be left to those ministerial staff who deal with constituency issues. The purpose is to protect the managerial autonomy of the Crown corporation. These guidelines are set out in Appendix 5.

2.17 Ministers and Activities for Personal Political Purposes

On June 11, 2002, the Prime Minister announced new guidelines for the Ministry relating to activities for personal political purposes. The guidelines refer to four specific areas that offer a potential conflict between a Minister's public duties and his or her private political interests in a leadership campaign:

- Individuals working on the campaign at the same time as they are working on contracts with the Minister's department;
- Lobbyists registered as lobbying the Minister's department while working on his or her campaign;
- Operations of the ministerial office; and
- Fundraising.

These guidelines are set out in Appendix 6.

SECTION 3

The Roles and Responsibilities of the Office of the Ethics Counsellor

The Office of the Ethics Counsellor is accountable to the Prime Minister for the administration of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. However, it is organizationally part of Industry Canada.

The Office has three major roles with respect to the administration of the *Conflict of Interest Code* and the other guidelines that set out government's ethical framework for public office holders. These are:

- an advisory role through which it provides advice to public office holders on issues that raise questions and concerns;
- a review role through which it deals with issues such as allegations of possible contraventions of the Code and other ethical concerns; and
- a partnership role through which it collaborates with other governments and organizations, at home and abroad, with interests in public and private sector ethics.

Each of these roles is described in more detail in the following sections of this report.

It should be noted that the Office of the Ethics Counsellor administers the *Lobbyists Registration Act* on behalf of the Minister of Industry and the Ethics Counsellor is responsible for enforcement of the *Lobbyists' Code of Conduct*.

A summary of the Office's client base and resources can be found in Appendix 9.

SECTION 4

The Advisory Role

4.1 Introduction

The most important work of the Office of the Ethics Counsellor, both in terms of substance and time, is its advisory role. It is for this reason that the position was called Ethics Counsellor, not Ethics Commissioner.

The Office has important responsibilities to work with public office holders as they arrange their personal affairs to ensure full adherence to the principles of ethical government. While this work necessarily takes place in confidence, it enables the Ethics Counsellor and the Office advisors to assess the risks between the public responsibilities of office holders and their private interests. All conflicts are resolved in favour of the public interest.

The Office of the Ethics Counsellor usually offers advice to public office holders through an administrative process that has three elements, as shown in the chart in Appendix 7:

- initial compliance;
- annual review; and
- post-employment.

The Office of the Ethics Counsellor has produced a publication, *Implementing the Conflict of Interest Code: The Case of Joe Q. Public*. It contains completed examples of the principal documents that the Office of the Ethics Counsellor uses to apply the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. This publication is on the Ethics Counsellor's Web site at **http://strategis.gc.ca/ethics**

4.2 Initial Compliance

Potential candidates for appointment to public office often communicate with the Office of the Ethics Counsellor before a possible appointment in order to determine their obligations under the *Conflict of Interest Code* and the impact this will have on their private interests. The Prime Minister's Office and the Privy Council Office are in regular communication with the Office on appointments.

The Ethics Counsellor writes to each new public office holder upon appointment with details about the Code and its obligations. The next step is for the public office holder to sign the Certification Document signifying his or her acceptance that observance of the Code measures is a condition of holding his or her position.

The cornerstone of the compliance process is completion of the public office holder's Confidential Report. This report enables the Office to analyze the potential for conflicts that will need resolution. The report, which is to be submitted within 60 days from appointment, must describe all of the office holder's private interests such as any assets, liabilities and outside activities.

Public office holders must also indicate any relationship between their private interests and federal government institutions. They specifically are asked to identify any possible impact on their official duties and responsibilities that may arise in relation to contracts, financial contributions or other forms of government assistance.

All compliance arrangements are to be completed within 120 days of appointment, unless the Ethics Counsellor agrees to an extension. Once the confidential report is in hand, an advisor in the Office will work with the public office holder to identify the most appropriate ways of eliminating potential conflicts.

For assets, these measures might include a public declaration, arm's length sale of the assets or the establishment of a blind trust or blind management agreement. For outside activities, the measures may include resignation or withdrawal from any direct dealings with the federal government on behalf of an organization. Appendix 3 describes typical mechanisms used to address potential conflicts of interest.

Once this work has been completed, the public office holder signs a summary statement noting the compliance measures used to meet the requirements of the Code. With this, the Ethics Counsellor formally approves the measures and confirms this to the public office holder, except in the case of members of the Ministry, where the Prime Minister makes the formal approval.

All summary statements of public office holders as well as their public declarations of assets, outside activities, and gifts and hospitality can be found in the Public Registry on the Ethics Counsellor's Web site at **http://strategis.gc.ca/ethics**

4.3 Annual Review

Public office holders have an obligation to remain in compliance with the Code at all times. They are required to inform the Ethics Counsellor within 30 days of any changes to their assets, debts and outside activities. As well, they are to report within 30 days of the receipt of any gifts, hospitality or other benefits, worth more than $200.

To complement this ongoing reporting, on the anniversary date of the public office holder's appointment, the Ethics Counsellor will initiate an annual review of the public office holder's confidential report and compliance arrangements.

4.4 Post-Employment

The post-employment measures are designed to protect the public interest by ensuring that public office holders do not appear to take advantage of their last year in office to obtain employment with an organization with which they had "direct and significant official dealings" in that year. As well, they cannot lobby their old department or any other federal government organization with which they have had direct and significant official dealings on behalf of their new employer for one year after leaving office or use insider information.

The Office formally communicates with these individuals at the end of their time, setting out these post-employment obligations. Many public office holders do not, however, wait until the last moment. They seek advice in advance as to what is permissible. It is also not uncommon for the new employer of a former public office holder to seek confirmation that the individual is in full compliance with his or her Code obligation.

4.5 Ministers, Secretaries of State and Exempt Staff

Some of the most important advisory work of the Office deals, not with the individual compliance arrangements of public office holders, but with the operations of ministerial offices.

With the exception of the Leader of the Government in the Senate, Ministers and Secretaries of State are almost always elected members of the House of Commons who have important responsibilities to represent the interests of their constituents with the federal government. Nonetheless, as Ministers they have considerable decision-making powers and they need to exercise care when they make representations on behalf of constituents. In recent years, the government has placed limitations on how Ministers and their offices can deal with quasi-judicial tribunals and Crown corporations. To respect an important Cabinet convention, Ministers and their offices are advised to deal directly with their Cabinet colleagues or their ministerial offices and not with public servants in another department.

The Office organizes briefing sessions on these issues with Ministers and their offices at the time of appointment and annually thereafter. The sessions include briefings of constituency staff in the ridings because this is where most of the day-to-day work on behalf of constituents takes place.

The Office receives requests for guidance from Ministers' offices almost daily on a wide range of issues. Typical subjects include guidance on responding to requests for letters of recommendation or character references, gifts and hospitality, fundraising for charities and support for projects at the federal, provincial or municipal levels. This activity reflects the close working relationship between the Office of the Ethics Counsellor and ministerial offices.

Guidelines dealing with quasi-judicial tribunals, departments and agencies and Crown corporations are described in Appendix 4 and Appendix 5 of this report respectively.

4.6 Part-Time Governor-in-Council Appointees

Part-time Governor-in-Council appointees are only subject to the principles of the *Conflict of Interest Code* and any statutory provisions or guidelines that apply to their agency. Since 1998, the Office of the Ethics Counsellor has provided formal advice to these appointees.

The advice given to part-time Governor-in-Council appointees informs them of their obligations under the *Conflict of Interest Code* and sets out any statutory provisions on conflict which might apply as well as the code of conduct, if any, established by their agency. The advice includes guidance on the acceptable level of involvement in political activities. For example, part-time members of quasi-judicial tribunals need to resign if they wish to seek a nomination, fundraise or campaign. Members of non-quasi judicial organizations may become involved in these activities but only if they take leave without pay.

Lastly, the Office draws their attention to the decision of the Supreme Court of Canada in *R.* v. *Cogger* [1997] 2 S.C.R. 845. Since part-time Governor-in-Council appointees are considered "officials" within the meaning of Section 121 (Frauds on Government) of the *Criminal Code*, any dealings they may have on behalf of private sector clients with regard to business with the federal government may fall within the parameters of the Supreme Court of Canada's interpretation of the *Criminal Code*.

4.7 Advice to Departments, Agencies, Boards, Commissions and Tribunals

Federal departments, boards, commissions, tribunals and advisory panels regularly approach the Office of the Ethics Counsellor for advice on conflict of interest and other ethical issues. For example, the Office has worked with many tribunals, boards and commissions as they develop guidelines of acceptable conduct and behaviour for their officials and employees that complement the principles of the *Conflict of Interest Code*.

The Office works closely with Treasury Board of Canada Secretariat and individual departments to clarify issues in relation to the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service*. This assistance has included the development of a model blind trust agreement as a mechanism for dealing with the divestment of controlled assets by public servants. The Office has also strongly supported the Treasury Board of Canada Secretariat's initiative to strengthen ethics in the public sector.

The Ethics Counsellor is also a member of the Advisory Panel on Conflict of Interest and Post-Employment of the Department of National Defence (DND). This panel deals with the application of post-employment measures to senior officers of the Canadian Forces as well as senior civilians in DND.

4.8 Members of Parliament and Senators

While Ministers and Parliamentary Secretaries are covered by the *Conflict of Interest Code*, other Members of Parliament and Senators are not. Nevertheless, the Office of the Ethics Counsellor is often asked for guidance by Members of Parliament and Senators on potential conflict of interest issues.

SECTION 5

The Review Role

5.1 Introduction

The review role of the Office of the Ethics Counsellor began in 1994 and expanded over time. When the Office was established in 1994, it was expressly stated that the Prime Minister could ask the Ethics Counsellor to investigate allegations raised about a Minister. As the Office evolved, the Ethics Counsellor began to undertake reviews on his own initiative of allegations pertaining to the obligations and rules of the *Conflict of Interest Code*. The Office has also reviewed new and emerging issues in order to make recommendations to the Prime Minister. The eight-point plan of action on government ethics, which the Prime Minister announced on June 11, 2002, expanded this review role further when he said that the "Ethics Counsellor will inquire into complaints, or other matters related to a Minister of the Crown, referred to his Office by a Member of Parliament."

This steady expansion indicates how the review role has become increasingly important over time. Public office holders, especially Ministers, are under intense public scrutiny in Parliament and from the media to ensure that they live up to contemporary ethical expectations. Because the Office of the Ethics Counsellor works proactively with office holders to avoid conflicts in advance, the results of reviews generally demonstrate that office holders have usually been careful to arrange their affairs and decision making in line with the *Conflict of Interest Code* and related guidelines.

In addition to the information on major issues that have arisen over time, which is set out in this section, details on some reviews carried out by the Ethics Counsellor can be found on the Web site at **http://strategis.gc.ca/ethics**

5.2 Dealings with Judicial Tribunals, Quasi-Judicial Tribunals

In 1994, the then Minister of Canadian Heritage was alleged to have written a letter in support of a constituent's application to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), a quasi-judicial organization of the federal government. The CRTC reports to Parliament through that Minister.

As a result of the allegations made, the Ethics Counsellor was asked to review the situation and recommend guidelines on dealings between Ministers' offices and quasi-judicial bodies in respect of constituency matters. The Prime Minister issued the resulting guidelines on October 31, 1994, and these are described in Appendix 4.

In 1996, the then Minister of National Defence and Veterans Affairs was reported to have written a letter on behalf of a constituent to request an accelerated case review by the Immigration and Refugee Board. The Ethics Counsellor concluded that the Minister had breached the 1994 guidelines on dealings with quasi-judicial organizations and the Minister resigned from the Cabinet.

5.3 Private Interest and Outside Activities

One of the principles of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* provides that public office holders are obliged to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny.

In this day and age, the private financial affairs of public office holders can be quite complex, involving other investment partners or inter-corporate ownerships.

The application of the *Conflict of Interest Code* provisions strives to strike an appropriate balance between the private interest of an individual and that individual's public duties and responsibilities. This balance is predicated on the view that the public interest must prevail in all cases.

The complexity of some cases involving private interests, in the absence of an awareness of all of the relevant facts, can give rise to serious allegations of apparent or potential conflict of interest. Two cases that the Office of the Ethics Counsellor was asked to examine demonstrate this point.

In the first case, allegations were made in May 1999 that the then Minister of Finance was in a conflict of interest because of his involvement in the Cabinet decision on compensating victims of tainted blood products. The Prime Minister asked the Ethics Counsellor to investigate and report on the matter.

Specifically, concerns were expressed that the Minister was a member of the board of directors of the Canada Development Corporation between 1981 and 1986, which had a controlling interest in CDC Life Sciences Inc. This company, in turn, controlled Connaught Laboratories Limited, which was under contract to the Canadian Red Cross to fractionate blood plasma. The concerns noted that the government's 1998 decision on compensation for hepatitis C victims excluded those who were infected pre-1986 when the Minister of Finance was on the Canada Development Corporation board.

After an extensive investigation of the matter, the Ethics Counsellor concluded that the Minister of Finance was not in a position of conflict of interest when he participated in a Cabinet decision on compensation a decade later. The report of this enquiry was tabled on April 7, 2000, and is available on the Internet at **http://strategis.gc.ca/ethics** under the heading "Items of Special Interest."

In the second case, allegations were made in 1999 that the Prime Minister was in a conflict of interest because his constituency office assisted the Auberge Grand-Mère in obtaining a business loan and grants from federal institutions at a time when, it was claimed, the Prime Minister had a financial interest in the adjacent golf course.

The Ethics Counsellor reviewed the facts and concluded that the Prime Minister ceased having an ownership interest in the Auberge Grand-Mère and the golf course in 1993, prior to his becoming Prime Minister. In April 1993, the numbered holding company owned by the Prime Minister and his family sold its interest in the Auberge Grand-Mère. Later, in November 1993, the holding company sold its shares in the company owning the golf course.

The sale of the golf course shares was unsecured. In 1996, the Prime Minister advised the Ethics Counsellor that he had received no payments regarding the sale of the golf course shares and wanted to know what his options were. His lawyer was of the view that he had two options: to take the buyer to court or to try, through his lawyer, or to organize a method by which the payment would be made. The Prime Minister chose the latter course. The legal debt owed the Prime Minister was unaffected, and remained the same, whether the value of the golf course increased or decreased.

In the fall of 1999, the Ethics Counsellor was informed that a settlement had been reached for the payment of the golf course shares sold by the Prime Minister in 1993. The sale therefore permitted the financial obligations to the Prime Minister to be discharged.

The position of the Ethics Counsellor, in 1999 and since, has been that the Prime Minister had no financial interest in the golf course nor in the auberge, two entirely separate entities. Because the shares were never returned to the Prime Minister's holding company, the Prime Minister had never reacquired the interest in the golf course and, therefore, was not in a conflict of interest situation. The actions of his office in respect of the auberge were those of a Member of Parliament supporting a constituent.

5.4 Preferential Treatment

One of the more important obligations in the *Conflict of Interest Code* is that of preferential treatment. The principal rule states that public office holders shall not "accord preferential treatment in relation to any official matter to family members or friends or to organizations in which they, family members or friends, have an interest."

Over the years since 1994 there have a been a number of reviews involving such matters, for example, as a spouse of a Minister being hired by a government department and contracts being given to friends and close political associates.

5.5 Gifts and Invitations

As Section 2 notes, the *Conflict of Interest Code* has rules on the acceptability of gifts and hospitality. This has led to a number of reviews, most of them referred to the Ethics Counsellor by public office holders seeking guidance. These have involved such matters as accepting an invitation to attend a sporting or cultural event, the appropriateness of gifts from organizations dealing with the public office holder's department or agency and accepting transportation in a company-owned aircraft to travel to an official event. In this latter case, which normally would involve travel to a remote area, the Office requires a payment to the company of the commercial equivalent of the flight costs.

In one case, a complaint under the *Conflict of Interest Code* and the *Lobbyists' Code of Conduct* was received concerning an invitation by Bell Canada Enterprises Inc. to the Prime Minister to play a round of golf with a professional golfer at the Bell Canadian Open Pro-Am event. The Ethics Counsellor concluded that the Prime Minister was not in a conflict of interest.

The decision of the Ethics Counsellor was that the invitation to the Prime Minister was as the official representative of the Government of Canada to a major sporting event. This conclusion drew from the decision made earlier in identical circumstances by the Ontario Integrity Commissioner involving an invitation to the Ontario Deputy Premier to play in the Canadian Open Pro-Am at Glen Abbey.

SECTION 6

The Partnership Role

6.1 Introduction

The field of ethics in government, as in the private sector, is both growing and rapidly evolving. Increasing interest in the effective application of ethical considerations is focussed on the practical issues that give rise to questions about conflict of interest and the most productive models for encouraging the highest ethical standards.

With wide experience and a strong reputation among peers, the Office of the Ethics Counsellor is looked upon as an important partner by ethics professionals in Canada. It has also become an important participant in international developments over the past decade at a time when good governance issues have become better recognized as fundamental conditions for social and economic development. The Office has also developed close links with the private sector as companies place a high priority on dealing with serious governance issues and introduce strong ethics programs. It is the experience of the Office that the public and private sectors have much to learn from each other.

6.2 Partnerships in Canada

The most productive domestic partnership for the Office of the Ethics Counsellor is the Canadian Conflict of Interest Network (CCOIN). This informal group links together the Conflict of Interest, Integrity and Ethics Commissioners from the Government of Canada and those of all provinces and territories, except for Manitoba, which has yet to create such a position. While the mandate of each office differs, they largely deal with conflicts of interest for both Ministers and individual members of their legislatures.

CCOIN members have shared their experiences, particularly through annual meetings. The links also enable members to benefit by seeking, in confidence, the views of colleagues on pressing ethics issues.

The Office also supports the Ethics Practitioners' Association of Canada (EPAC). That association promotes ethical practices in Canadian public and private organizations. It provides ethics practitioners with information and education about organizational ethics and maintains and improves the qualifications and standards of these professionals.

6.3 International Partnerships

The emphasis on ethics in government and steps to deal effectively with the problems of corruption have become a focus of much international effort which the Office of the Ethics Counsellor has strongly supported.

It is now widely accepted that corruption and ethics should be viewed as essential governance issues for any democratic government; not simply issues of crime or morals. Failure to recognize this carries a high price in terms of economic development and the strength of domestic democratic institutions. This shift in thinking began in the 1990s when the World Bank, the International Monetary Fund and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) came to the view that without a determined battle against corruption, economic development would be imperilled in the developing world. They recognized that development would suffer because of lower investment flows, particularly from the private sector. This impact would be magnified as corrupt activities damage many domestic economic activities.

It was also recognized by leaders in a number of developing countries that had begun a transition to democracy that a failure to deal with corruption in its widest sense would seriously damage their new democratic institutions. This recognition was most prominently displayed in the initiative to negotiate an anti-corruption convention in the Organization of American States (OAS), which emerged from the 1994 Summit of the Americas. That initiative came from a number of recently democratically elected leaders in Latin America. They recognized that if they could not deal effectively in removing corruption in its widest sense, economic growth would suffer and, most importantly, public support for their new and fragile democratic institutions would decline.
The preamble to the convention sets this out eloquently:

THE MEMBER STATES OF THE ORGANIZATION OF AMERICAN STATES,

CONVINCED that corruption undermines the legitimacy of public institutions and strikes at society, moral order and justice, as well as at the comprehensive development of peoples;

CONSIDERING that representative democracy, an essential condition for stability, peace and development of the region, requires, by its nature, the combatting of every form of corruption in the performance of public functions, as well as acts of corruption specifically related to such performance; and

PERSUADED that fighting corruption strengthens democratic institutions and prevents distortions in the economy, improprieties in public administration and damage to a society's moral fiber.

To build on this achievement, the Office of the Ethics Counsellor, together with several other ethics offices in OAS countries, have established a Network of Ethics Offices in the hemisphere. Its purpose is to allow colleagues in participating countries to draw on their collective experiences while supporting national and international efforts to improve ethical practices in government.

Other international activity by the Office has been in support of the work by the OECD to develop Guidelines for Managing Conflicts of Interest in the Public Service. As well, the Office has made presentations to conferences on ethics organized jointly by the OECD with Brazil and China. Countries in Africa, East and Central Europe, Asia and Latin America have contacted the Office directly or through the United Nations to draw on the Canadian experience as they develop their own plans for effective ethics mechanisms.

The Office has been a strong supporter of the International Institute of Public Ethics (IIPE), an international professional association for public sector ethics practitioners and scholars. The Office was particularly pleased to have been heavily involved in the 2000 International Conference of the IIPE held in Ottawa, September 24–28, 2000. The Conference, which was chaired by the Ethics Counsellor, was entitled *Ethics in the New Millennium: Bridging the Public and Private Sectors*. It attracted 263 participants from 21 countries.

SECTION 7

Ensuring Accountable, Transparent Actions

7.1 Introduction

The design of the Ethics Counsellor model in use in the federal government is meant to produce positive results through proactive work with public office holders. It seeks to anticipate possible conflicts of interest before they occur and to resolve them in advance. Through the advisory role described earlier, it is meant to provide public office holders with the information and guidance necessary to arrange their personal affairs and carry out their public responsibilities in ways that will withstand the closest public scrutiny.

Even taking into account the importance of treating the individual issues that public office holders bring to the Ethics Counsellor and his staff in confidence, the Office recognizes the importance of acting in a transparent fashion.

In addition to responding to enquiries from the public on the *Conflict of Interest Code* specifically and public sector ethics more generally, the Office of the Ethics Counsellor has had three major avenues to achieve transparency as follows.

7.2 Appearances Before Parliamentarians

While the Ethics Counsellor does not report to Parliament, he has appeared before committees to testify on specific issues and to offer his views on particular issues before Parliament.

The Ethics Counsellor has appeared seven times before different parliamentary committees:

- Special Joint Committee on a Code of Conduct (September 18, 1995);
- Procedure and House Affairs (November 19, 1996);
- Special Joint Committee on a Code of Conduct (February 5, 1997);
- Finance (February 17, 1998);
- Industry (May 6, 1999);
- Industry, Science and Technology (April 3, 2001); and
- Industry, Science and Technology (June 13, 2002).

The meeting with Procedure and House Affairs was for the purpose of reviewing the draft *Lobbyists' Code of Conduct*, which had been prepared by the Ethics Counsellor. The meeting before the Finance Committee was to be able to respond to allegations that the Minister of Finance was in a conflict of interest because of a measure proposed in Bill C-28 — the *Income Tax Amendments Act, 1997*. The 1999 and 2001 appearances were in the context of Estimates hearings. The June 2002 appearance was for a hearing on the Prime Minister's Eight-Point Plan of Action on Ethics in Government. The opening statements and evidence given at these appearances are on the Ethics Counsellor's Web site at **http://strategis.gc.ca/ethics**

7.3 Responses to Media Enquiries

From the establishment of the Office in 1994, the Ethics Counsellor has attempted to keep open communication with the media, mostly in interviews on the record. It is an essential means of achieving transparency and to ensure that the public is kept informed about these important public policy issues.

7.4 The Web Site: http://strategis.gc.ca/ethics

The Internet has enabled governments and citizens to stay in closer touch. Critical government information, that in past years was not easily available to the public, is now immediately accessible because of this new medium.

This has made the work of the Office of the Ethics Counsellor much easier. The *Conflict of Interest Code*, other guidelines, the Office's forms, the Public Registry, reports and rulings, speeches, appearances before parliamentary committees and other information are all instantly accessible.

APPENDIX 1

Object and Principles — Administration of the *Conflict of Interest Code*

Object

The object of this Code is to enhance public confidence in the integrity of public office holders and the decision-making process in government:

A. while encouraging experienced and competent persons to seek and accept public office;
B. while facilitating interchange between the private and the public sector;
C. by establishing clear rules of conduct respecting conflict of interest for, and post-employment practices applicable to, all public office holders; and
D. by minimizing the possibility of conflicts arising between the private interests and public duties of public office holders and providing for the resolution of such conflicts in the public interest should they arise.

Principles

Every public office holder shall conform to the following principles.

Ethical Standards

1. Public office holders shall act with honesty and uphold the highest ethical standards so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced.

Public Scrutiny

2. Public office holders have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law.

Decision-Making

3. Public office holders, in fulfilling their official duties and responsibilities, shall make decisions in the public interest and with regard to the merits of each case.

Private Interests

4. Public office holders shall not have private interests, other than those permitted pursuant to this Code, that would be affected particularly or significantly by government actions in which they participate.

Public Interest

5. On appointment to office, and thereafter, public office holders shall arrange their private affairs in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts of interest from arising, but if such a conflict does arise between the private interests of a public office holder and the official duties and responsibilities of that public office holder, the conflict shall be resolved in favour of the public interest.

Gifts and Benefits

6. Public office holders shall not solicit or accept transfers of economic benefit, other than incidental gifts, customary hospitality, or other benefits of nominal value, unless the transfer is pursuant to an enforceable contract of property right of the public office holder.

Preferential Treatment

7. Public office holders shall not step out of their official roles to assist private entities or persons in their dealings with the government where this would result in preferential treatment to any person.

Inside Information

8. Public office holders shall not knowingly take advantage of, or benefit from, information that is obtained in the course of their official duties and responsibilities and that is not generally available to the public.

Government Property

9. Public office holders shall not directly or indirectly use, or allow the use of, government property of any kind, including property leased to the government, for anything other than officially approved activities.

Post-Employment

10. Public office holders shall not act, after they leave public office, in such a manner as to take improper advantage of their previous office.

APPENDIX 2

Designations of Ministerial Staff and Appointees — Administration of the *Conflict of Interest Code*

1. Ministerial Exempt Staff

All persons on the staff of a Minister of the Crown or Secretary of State, full time or part time, on salary or on contract, regardless of the budget source from which they are being remunerated (House of Commons, constituency, Minister's regional office or exempt staff budget), other than public servants, are subject to the principles listed in Part I of the Code and to the compliance measures set out in Part II. A contractor or part-time staff member who works more than, or equal to, two days per week (i.e. 15 hours) on average is subject to the compliance requirements of Part II of the Code. As for departmental employees assigned to the Office, the Deputy Head is responsible for ensuring that they have complied with the applicable provisions of the Code.

Certain members of the staff of a Minister will have to be bound by the post-employment compliance measures stipulated in Part III of the Code. They are senior staff members and any other member in the Office where the nature of the duties requires involvement with sensitive policy files such as those involving Cabinet. Other factors to consider are staff member's authority, influence, visibility and salary level.

Staff members occupying the following positions **must be subject to Part III of the Code**:

- Executive Assistant and equivalent position for Secretaries of State;
- Heads of Communications (e.g. Director of Communications, Manager of Communications, Press Secretary); and
- Policy Advisors, Legislative Assistants and other assistants working with Cabinet documents or sensitive policy files.

Other staff members may be designated by the Executive Assistant as subject to Part III of the Code in consideration of the above factors.

2. Students

All students employed in Ministers' or Secretaries of State's Offices must comply with the principles of conduct stipulated in Section 3 of Part I of the Code, and the Office should ensure that they receive a copy of them when their employment begins.

Normally, students employed in administrative support positions need not be subject to the detailed compliance requirements of Parts II and III of the Code. Therefore, no detailed confidential report on assets, liabilities, activities and benefits is required of them.

Students hired in positions equivalent to that of a Special Assistant, i.e. who work on sensitive matters or have access to Cabinet documents, would be subject to the same requirements as full-time exempt staff members. Given the short duration of their employment, the Office of the Ethics Counsellor would appreciate being informed at once of such individuals, in order to ensure that the necessary arrangements are completed in good time.

3. Ministerial Appointees

Other individuals may be appointed by the authority of a Minister (such as members of some advisory panels). These persons are referred to as "ministerial appointees." In the Code, part-time ministerial appointees are subject to the principles in Part I of the Code and any measures established by their organizations. It is the responsibility of the Minister concerned to ensure adherence to the principles. For full-time ministerial appointees, designated by the Minister as subject to the Code, the Ethics Counsellor is responsible for administering its provisions. Ministers are to notify the Ethics Counsellor when making such full-time appointments, indicating whether the post-employment measures in Part III of the Code apply.

APPENDIX 3

Typical Mechanisms Used to Address Potential Conflicts of Interest

Introduction

A variety of investment mechanisms have been used by people who then become public office holders over the years. Some are fairly straightforward in terms of how they are to be dealt with under the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (the *Conflict of Interest Code*), while others are more complex in nature. The Office provides advice as to the acceptability of such investment mechanisms under the Code.

In general, publicly traded securities, that is, securities traded on a stock exchange such as common and preferred shares, rights and warrants, listed option and futures contracts or over-the-counter securities such as corporate bonds and debentures, commercial papers, multi-callable notes of corporations, closed-end mutual funds, trust units and foreign government bonds, are considered controlled assets under the Code. Other investment vehicles considered controlled assets are exchange-traded funds or stock market indices like the "i60" participation units and WEBS shares.

While many investors personally manage their own investment accounts, most brokerage and investment firms offer individually managed accounts and "wrapped" accounts.

- Managed accounts that use only mutual funds or pooled funds as the investment vehicles are permissible under the Code and generally do not require any compliance measures.
- On the other hand, managed accounts and discretionary managed accounts that only consist of publicly traded securities would be considered controlled assets under the Code because the account holder owns the individual securities in the account.

Public office holders are required to divest themselves of controlled assets (i.e. publicly traded securities). Divestment may be accomplished by either selling the assets under an arm's length transaction establishing a blind trust, or, in the case of privately held corporations, an established blind management agreement.

When a public office holder must divest controlled assets by means of the establishment of a blind trust or blind management agreement, reasonable costs for establishing, maintaining and eventually for dismantling these arrangements are reimbursed to the office holder by their employing department or agency upon recommendation of the Ethics Counsellor.

Blind Trusts

To establish a blind trust, the public office holder must find an individual such as a lawyer or accountant, who is at arm's length, or an institution capable and willing to accept the responsibility of managing the assets to be divested. This task is facilitated by the availability of a standard form from the Office of the Ethics Counsellor, which sets out the rights and responsibilities of the Settlor (the public office holder providing the assets) and the Trustee (the institution or individual accepting to manage the assets).

Blind Management Agreements

A blind trust is used solely for direct holdings of publicly traded securities. However, some public office holders have ownership interests in more complex undertakings. They may be active owner–managers of a business, or have an interest in a family-owned corporation, in a holding or a trust company, a partnership or a venture having dealings with the federal government. In these instances, a blind trust does not constitute an appropriate divestment vehicle, instead a blind management agreement is utilized.

The Honourable W. D. Parker provided important guidance for addressing potential conflict issues through blind management agreements. He did so in the context of the report on his Commission of Inquiry into the Facts of Allegations of Conflict of Interest Concerning the Honourable Sinclair M. Stevens.

Justice Parker stated that while divestment by way of a blind trust is the appropriate compliance mechanism for a portfolio of publicly traded securities, it would not be practicable in the case of a privately held business or commercial operation that contracts with the federal government. The trustee would be unable to sell these assets if they were placed in a blind trust and would not be expected to.

Given this guidance and in order to deal realistically with such cases, the Office of the Ethics Counsellor developed the blind management agreement. Because of the unique situations that arise in each of these cases, each agreement is tailored to the situation. However, all of them remove public office holders from any decision-making processes in the day-to-day management of the assets.

A blind management agreement places the shares and control of the assets of the public office holder in the hands of a manager who is at arm's length from the public office holder. The manager is empowered to exercise all of the rights and privileges associated with those shares. The agreement prevents the manager from seeking or obtaining the advice of the public office holder. The public office holder cannot offer or provide advice, neither can the public office holder participate in any discussions and decision-making processes, wherever they may arise, that may particularly or significantly affect the assets.

It is only in exceptional circumstances where an extraordinary corporate event is likely to materially affect the assets, that the public office holder may personally intervene, but only after the Ethics Counsellor has been consulted and determines that the intervention would not give rise to a conflict of interest. A public declaration identifying the assets placed in the blind management agreement must also be made. The public office holder is entitled throughout the duration of the agreement to be kept informed of the basic value of the assets.

In some instances, a public office holder may have invested in publicly traded securities through a holding company of which he or she is the only shareholder. Under these circumstances, it would be acceptable under the Code for both the public office holder and the company to set up a blind trust for the management of the portfolio of securities instead of placing all of the shareholding interest under a blind management agreement.

Family-Related Investment and Management Situations

Public office holders may be called on to administer their parents' assets, either through a power of attorney, as a court-appointed curator or as executors and trustees of their estates. Public office holders may also wish to set up family trusts for their children. The Code required confidential disclosure of these kinds of activities. The assets to be managed are looked at as if the public office holder personally owned them.

Generally speaking, the Code does not restrict these types of activities and duties, if the assets involved are all considered exempt under the Code. However, if publicly traded securities are involved, compliance measures are applicable. If the public office holder is a trustee, executor or holder of a power of attorney, the Office will recommend that he or she refrain from participating in decision-making processes concerning controlled assets, delegate such tasks to co-executors or co-trustees and sign any required documents on a pro forma basis only.

However, this may not be possible or practicable. For instance, the public office holder may be the sole executor of an estate and has been acting in this capacity prior to appointment. If he or she has no beneficial interest in the estate, is at arm's length to the beneficiaries of the estate and the management of the controlled assets would not be inconsistent with the performance of his or her official duties, then the Ethics Counsellor may approve a continued role in exercising full powers over controlled assets. As part of this, the public office holder may not use or take advantage of any information to which he or she might become privy by reason of his or her official duties and which is not generally available to the public.

In the case of a family trust, the public office holder would be unable to act as trustee if controlled assets are involved. While it would be permissible for the public office holder to contribute cash to the trust, he or she would also have to abstain from providing investment advice to the trustee, as well as from participating in any decision-making process with regard to controlled assets. If the trust is set up in such a way that the public office holder is to be a co-beneficiary, the trustee would need to be at arm's length. This means a relative or friend also would be ineligible to act as trustee.

Joint Portfolio Holdings

While a public office holder is required to comply with the Code, his or her spouse is not and faces no restrictions on the types of assets he or she may own. In the case of joint holdings between spouses, the goal is to strike a proper balance between the rights of the spouse who is not subject to the Code and the obligations placed on the public office holder under the Code.

If the spouse is agreeable, the usual methods of divestment (sale at arm's length or blind trust) are available. The Office of the Ethics Counsellor looks at other cases individually to determine the most appropriate compliance measure. It considers determining who would normally make the investment decisions, the amounts contributed by each spouse and the mix of assets in the portfolio.

The Office also considers the official duties and responsibilities of the public office holder to determine whether those duties may give the public office holder insider knowledge that could give rise to a real, potential or apparent conflict of interest.

Spousal RRSPs

Self-directed registered retirement savings plans (RRSPs) that are registered in the name of the spouse and to which the public office holder contributes, do not require divestment if they are composed in whole or in part of controlled assets. However, upon taking office, the public office holder must refrain from making additional contributions through investments that are considered controlled assets. Any additional contributions must be restricted to assets considered exempt under the Code.

If the self-directed RRSP is registered in the name of the public office holder and contains controlled assets, divestment is required, either through the sale of the controlled assets or the establishment of a blind trust, irrespective of whether or not the spouse contributes to the registered retirement savings plans. If the public office holder elects to set up a blind trust, any future spousal contribution must be made in the form of cash, for the trustee to invest at his or her sole discretion. On the other hand, if the public office holder, during the initial 120-day period for compliance, sells the controlled assets and invests the proceeds in exempt assets, he or she may continue to administer the plan. Any spousal contribution must then be restricted to exempt assets.

APPENDIX 4

Dealings with Quasi-Judicial Tribunals — Basic Principle

Ministers shall not intervene, or appear to intervene, on behalf of any person or entity, with federal quasi-judicial tribunals on any matter before them that requires a decision in their quasi-judicial capacity, unless otherwise authorized by law.

Dealings with Quasi-Judicial Tribunals Within your Portfolio

Ministers (including Secretaries of State) need to be in contact with agencies in their portfolio on a broad range of administrative, policy and regulatory matters when authorized to do so by legislation. For instance, the Minister may communicate with the Chair of a tribunal on its budget.

Ministers and their deputies should work with the agencies in their portfolio to clarify mutually agreed limits on the information which may flow to and from each agency and the appropriate procedures for communication.

The Minister's office can expect requests for assistance from other Ministers on behalf of their constituents. Where such an intervention with an agency is not appropriate because the request concerns a quasi-judicial case, the Minister's office should indicate that an intervention is not possible by any Minister and suggest that the constituent deal directly with that agency.

Dealings with Quasi-Judicial Tribunals on Behalf of Constituents

There are limitations on the ability of a Minister or Secretary of State to act on behalf of constituents as far as quasi-judicial bodies are concerned.

Ministers and their staff cannot intervene on behalf of any person or entity with a federal quasi-judicial agency on any matter before it that requires a decision in its quasi-judicial capacity.

According to Eugene Forsey, there is a Cabinet convention that a Minister should not "speak about or otherwise become involved in a colleague's portfolio without first consulting him and gaining his approval . . ." The practice has evolved whereby Ministers and their offices do not deal directly with public servants, but go through the office of the responsible Minister.

However, Ministers and their staff may seek information on the status of a matter. Furthermore, several departments have set out specific instructions on how Ministers' offices, usually in the constituency, can deal with enquiries regarding such matters as disability benefits, unemployment insurance, old age security, citizenship and immigration, etc.

APPENDIX 5

Guidelines on the Ministry and Crown Corporations

Any reference to a Minister is to be understood as applying to all members of the Ministry; that is, the Prime Minister, Ministers, Ministers of State and Secretaries of State.

These guidelines do not affect the dealings the Minister responsible for a Crown corporation must have with the corporation to exercise his or her responsibilities for determining the broad orientations of the corporation, including approving its corporate plan, dealing with appropriations and recommending these to Cabinet. The Minister, however, does not become involved in day-to-day operations nor does his or her staff. Because of the wide range of activities carried out by individual Crown corporations, the appropriate role of the Minister must be determined on a case-by-case basis.

1. No Minister should personally promote the private interest of any individual, corporation or non-governmental organization, including a constituent, with any Crown corporation.

2. It is always appropriate for a Minister to raise the concerns of a constituent directly with the Minister responsible for a Crown corporation.

3. The staff of a Minister when dealing with constituency matters may, however, make representations to a Crown corporation.

4. The staff of the responsible Minister, because of their special responsibilities in support of their Minister, may not make representations, on behalf of a constituent, to any Crown corporation which falls within their Minister's portfolio of responsibilities.

5. The office of the Minister responsible for a Crown corporation should establish a procedure, in cooperation with the corporation, to enable the Minister's office to pass on as a referral, for the corporation's appropriate action, representations or enquiries which the Minister or his or her office receive from Parliamentarians, other Ministers or their offices, the Minister's own constituents or, more generally, the public. Crown corporations should

establish a procedure to record all representations and enquiries received on these matters. The Office of the Ethics Counsellor will work with Minister's offices and the Crown corporations in establishing these procedures.

6. These guidelines do not prevent any Minister or their political staff from social contact with the officers and staff of Crown corporations, nor from participating in briefing sessions initiated by the corporation.

APPENDIX 6

The Ministry and Activities for Personal Political Purposes — Guidelines

The *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (*Conflict of Interest Code*), specifically its principles, places an obligation on Ministers, Ministers of State and Secretaries of State to ensure that any leadership campaign, official or unofficial, be organized on their behalf in a manner that will prevent "real, potential or apparent conflicts of interest from arising."

Principles (1), (2) and (5) are directly relevant:

Ethical Standards

(1) Public office holders shall act with honesty and uphold the highest ethical standards so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced.

Public Scrutiny

(2) Public office holders have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law.

Public Interest

(5) On appointment to office, and thereafter, public office holders shall arrange their private affairs in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts of interest from arising, but if such a conflict does arise between the private interests of a public office holder and the official duties and responsibilities of that public office holder, the conflict shall be resolved in favour of the public interest.

APPLICATION

The application of these principles to activities for personal political purposes has consequences for a Minister in four areas: contracts with the department, registered lobbyists working on a campaign, the operations of the ministerial office and fundraising.

Contracts

Ministers need to be mindful of situations where individuals involved in the Minister's campaign, whether as fundraisers, organizers or strategists, may be working on contracts with the Minister's department. This is a situation which can give rise to the appearance of a conflict of interest and needs to be resolved by the Minister in the public interest by declining the active support of the individual on the campaign. Alternatively, the individual might choose to cease to perform the contract work with the department. Either step will resolve the matter. It is to be noted that this issue arises when an individual is involved in the campaign and is working on a contract. If the contract is with a firm, there is nothing to prevent the contract continuing, provided the individual in question is no longer involved. In cases where there is any ambiguity, reference should be made to the Office of the Ethics Counsellor.

Lobbyists

Ministers also need to be mindful of situations where individuals involved in the Minister's campaign, whether as fundraisers, organizers or strategists, may be registered under the *Lobbyists Registration Act* to lobby the Minister's department. This again is a situation which can give rise to the appearance of a conflict of interest and needs to be resolved by the Minister in the public interest by declining the active support of the individual on the campaign. Alternatively, the individual might choose not to lobby the department so long as he or she was involved in the campaign. Either step would resolve the matter. In cases where there is any ambiguity, reference should be made to the Office of the Ethics Counsellor.

Ministerial Offices

There are well-established guidelines for ministerial offices to ensure that public funds are not used in any partisan political activity. Ministers and their staff often combine political activity with trips which are primarily for official ministerial purposes. Provided the official purpose for the travel is central, subsequent partisan political events are permissible. The same approach should apply to leadership campaigns. Responsibility is with the Minister to ensure that any trip, which is publicly funded, meets this test. If ministerial exempt staff want to become engaged full-time in a campaign, they need to either take a leave of absence without pay or resign.

Fundraising

Fundraising is an important part of the political process, including for leadership campaigns. But leadership fundraising when it is to support directly the personal political interest of a Minister does raise several questions which need to be carefully managed.

Disclosure of contributions is an important element in most political fundraising. This is also the case for a leadership campaign. Without disclosure of all contributions, both financial and those in kind, there may be concerns that the Minister had undeclared future obligations to those who contributed to his or her campaign.

To avoid this, Ministers raising money for a leadership campaign may opt to put contributions in a blind trust to be disclosed at an appropriate time after the official campaign has been initiated and no later than 30 days before a convention.

All contributions, including contributions in kind, collected outside of a blind trust, or which otherwise become known to the Minister, will be disclosed every 60 days. All contributions, both financial and in kind, that were received before the publication of these guidelines will be disclosed within 30 days.

Ministers should consult with the Office of the Ethics Counsellor when establishing a blind trust or putting in place procedures for fundraising and disclosure.

These guidelines do not apply to campaign expenditures, nor to funds raised for a political party as they were not raised for personal political purposes.

Conclusion

These guidelines set out the most obvious issues which Ministers contemplating or engaged in a leadership campaign must address. The central point is that responsibility for ensuring there is no conflict rests with the Minister, not with those, for example, who have contracts with the Minister's department or who are lobbying that department. Questions will inevitably arise about particular situations. These can best be resolved by the Minister's office contacting the Office of the Ethics Counsellor.

While this guidance has focussed on leadership campaigns, it applies, as well, to other situations where a personal political interest is being pursued, such as fundraising for a leadership review.

APPENDIX 7

Administrative Process — Administration of the *Conflict of Interest Code*

Office of the Ethics Counsellor (EC)

APPENDIX 8

A Summary of Ethics Initiatives from 1973–93

The Government of Canada framework for ethics issues has emerged over almost 30 years of initiatives by Prime Ministers. From its initial base, it has expanded and become more comprehensive as public expectations have risen and as experience has pointed to new areas of attention.

At every step of the way, the framework has remained rooted in Canada's constitutional conventions. It has consistently been a means for the Prime Minister to define the ethical standards expected of members of the Ministry and other people whom he or she appoints and then assess actions based on that framework.

The 1970s

Prime Minister Trudeau issued Conflict of Interest Guidelines in December 1973. They consisted essentially of principles that the government applied to Ministers, political staff (Minister's exempt staff) and Governor-in-Council Appointees through internal directives. The government established an Office of the Assistant Deputy Registrar General to administer those guidelines. The Prime Minister extended the guidelines to ambassadors and Parliamentary Secretaries in 1978, and issued post-employment guidelines.

In 1979, Prime Minister Clark issued similar guidelines, and extended their application to Minister's spouses.

The 1980s

In 1983–84, a bi-partisan Task Force on Conflict of Interest (the Starr–Sharp Task Force) undertook a comprehensive review. In May 1984, it issued a report, *Ethical Conduct in the Public Sector*, which proposed a Code of Ethical Conduct.

In September 1985, Prime Minister Mulroney tabled a new *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* in Parliament. This Code was an administrative instrument that applied to all federal office holders, including Ministers, their political staffs and Governor-in-Council appointees.

In 1987, the Honourable Justice W. D. Parker reported on his enquiry into allegations of conflict of interest in the affairs of the Minister of Industry, the Honourable Sinclair Stevens. Amongst the recommendations made, he advised that the asset divestment mechanisms of frozen and retention trusts be abolished and that if a blind trust option were retained, only a narrowly defined category of assets should be permitted for inclusion. The recommendation was accepted and, as a consequence frozen and retention trusts were eliminated as divestment options; publicly traded securities of corporations and foreign governments were the only type of assets permitted to be included in a blind trust.

In 1988, Prime Minister Mulroney announced new procedures for the review of appointments, a study of lobbyist registration and parliamentary study on a Code of Conduct for Parliamentarians. Parliament passed the *Lobbyists Registration Act* in 1988, and it was administered by the Department of Consumer and Corporate Affairs.

The 1990s

In 1993, Prime Minister Campbell announced a government reorganization. This led to consolidation of responsibilities for administering the *Lobbyists Registration Act* and the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* under the Assistant Deputy Registrar General in the new Department of Industry.

APPENDIX 9

Office Operations and Resources

In addition to its responsibilities under the *Lobbyists Registration Act*, the Office of the Ethics Counsellor is responsible for addressing the ethics issues of approximately 1250 public office holders whose work is largely full-time in nature and 2200 public office holders whose work is more part-time. This clientele has remained fairly stable in recent years. In comparison, just 143 people were subject to the first federal Conflict of Interest Guidelines in 1974.

The Office of the Ethics Counsellor exercises the delegated authority of the Minister regarding the processing of all access to information requests. Since 1994, the number of access to information requests handled by the Office has risen from a total of three to an average of forty to fifty.

The Office of the Ethics Counsellor has an operating budget of $2 050 068 for the 2002–03 fiscal year. Of this, 87.7 percent supports salaries, benefits and related expenses. The Office has a staff allocation of 23.0 full-time equivalents.

Bureau du
conseiller en éthique

Office of the
Ethics Counsellor

Rapport du conseiller en éthique

sur les activités du
Bureau du conseiller en éthique
jusqu'au 30 septembre 2002

Canada

Rapport du

conseiller en éthique

sur les activités du
Bureau du conseiller en éthique
jusqu'au 30 septembre 2002

On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

Pour obtenir une version imprimée ou électronique de cette publication, s'adresser au :

Bureau du conseiller en éthique
22e étage
66, rue Slater
Ottawa (Ontario) K1A 0C9

Téléphone : (613) 995-0721
Télécopieur : (613) 995-7308
Courriel : **ethics@ic.gc.ca**

Cette publication est également offerte par voie électronique (**www.strategis.gc.ca/ethique**).

Autorisation de reproduction
À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du Bureau du conseiller en éthique, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le Bureau du conseiller en éthique soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le Bureau du conseiller en éthique ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à **copyright.droitdauteur@communication.gc.ca**.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Iu1-1/2002
ISBN 0-662-66870-7
53785B

IMPRIMÉ AU CANADA
PRINTED IN CANADA

Contient 15 p. 100
de matières recyclées

Bureau du
conseiller en éthique

22e Etage
66, rue Slater
Ottawa (Ontario)
K1A 0C9

Téléphone : 613 995-0721
Télécopieur : 613 995-7308
Site: http://strategis.gc.ca/éthique

Office of the
Ethics Counsellor

22nd Floor
66 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 0C9

Telephone: 613 995-0721
Fax: 613 995-7308
Site: http://strategis.gc.ca/ethics

Le 15 novembre 2002

Le très honorable Jean Chrétien, C.P., député
Premier ministre du Canada
Édifice Langevin
80, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0A2

Monsieur le Premier ministre,

C'est avec grand plaisir que je vous présente aujourd'hui le premier rapport annuel du conseiller en éthique. Ce rapport répond à l'engagement que vous avez pris devant le Parlement, selon lequel le conseiller en éthique déposerait dorénavant un rapport annuel sur les activités du Bureau.

Comme il s'agit du premier rapport de ce genre, j'y ai inclus un historique substantiel de l'administration et du fonctionnement du Bureau du conseiller en éthique ainsi que du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Dans un souci d'exhaustivité, le rapport couvre la période écoulée entre la création du Bureau en 1994 et le 30 septembre 2002.

Le présent rapport a été rédigé de manière à atteindre les grands objectifs énoncés dans votre lettre du 11 juin 2002, à savoir : « Le rapport annuel permettra de rendre compte des activités du gouvernement et aidera les membres du Parlement à se tenir au courant de la nature de votre travail. Il servira, en outre, d'outil au grand public en lui permettant de mieux apprécier l'importance de l'éthique au sein du gouvernement. »

Je vous remercie de nous donner cette occasion.

Veuillez agréer, monsieur le Premier ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller en éthique,

Howard Wilson

Canada

Table des matières

SECTION 1 Aperçu 1

1.1 L'éthique et les conventions constitutionnelles du Canada . . . 1
1.2 Adopter une démarche dynamique pour permettre des choix éclairés et respectueux de l'éthique 2
1.3 Fonction de conseil 2
1.4 Fonction de partenariat 3
1.5 Des normes de plus en plus rigoureuses 3

SECTION 2 Cadre moderne entourant les questions d'éthique au sein du gouvernement du Canada. 5

2.1 Introduction 5
2.2 Démarche et objectifs 5
2.3 Les titulaires de charge publique assujettis au *Code régissant les conflits d'intérêts* 6
2.4 Principes du Code 6
2.5 Exigences du Code en matière de divulgation 7
2.6 Biens exemptés selon le Code 7
2.7 Biens pouvant être déclarés selon le Code 7
2.8 Biens contrôlés selon le Code 8
2.9 Endettement personnel ou commercial selon le Code 8
2.10 Activités extérieures selon le Code 9
2.11 Cadeaux, marques d'hopitalité et autres avantages selon le Code 9
2.12 Refus d'accorder des traitements de faveur 10
2.13 Mesures d'observation concernant l'après-mandat selon le Code 10
2.14 Lignes directrices pour les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires 11
2.15 Lignes directrices pour les ministères et organismes 11
2.16 Lignes directrices pour les sociétés d'État 12
2.17 Activités personnelles des ministres à des fins politiques . . 12

SECTION 3 Rôle et responsabilités du Bureau du conseiller en éthique 13

SECTION 4 Fonction de conseil 15

4.1 Introduction 15
4.2 Conformité initiale 16
4.3 Examen annuel 17
4.4 Processus d'après-mandat 17
4.5 Ministres, secrétaires d'État et employés exemptés 17
4.6 Personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel 18
4.7 Conseils aux ministères, organismes, conseils d'administration, commissions et tribunaux 19
4.8 Députés et sénateurs 19

SECTION 5 Fonction d'examen 21

5.1 Introduction 21
5.2 Comportement des titulaires de charge publique avec les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires 22
5.3 Intérêts personnels et activités extérieures 22
5.4 Traitement de faveur 24
5.5 Cadeaux et invitations 24

SECTION 6 Fonction de partenariat 27

6.1 Introduction 27
6.2 Partenariats au Canada 27
6.3 Partenariats à l'échelle internationale 28

SECTION 7 Fonctionnement imputable et transparent . . . 31

7.1 Introduction 31
7.2 Comparution devant des comités parlementaires 31
7.3 Médias 32
7.4 Site Web **http://strategis.gc.ca/ethique** 32

Annexes

Annexe 1 — Objet et principes — Administration du *Code régissant les conflits d'intérêts* 33

Annexe 2 — Désignations du personnel d'un ministre et des personnes nommées par un ministre — Administration du *Code régissant les conflits d'intérêts* 35

Annexe 3 — Mécanismes types utilisés pour éviter les conflits d'intérêts 37

Annexe 4 — Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires — Principe fondamental 43

Annexe 5 — Lignes directrices sur le conseil des ministres et les sociétés d'État 45

Annexe 6 — Le conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles — Lignes directrices. 47

Annexe 7 — Processus administratif du *Code régissant les conflits d'intérêts* 51

Annexe 8 — Résumé des initiatives mises en œuvre en matière d'éthique de 1973 à 1993 53

Annexe 9 — Ressources et fonctionnement du Bureau 55

SECTION 1

Aperçu

Une saine régie des affaires est essentielle au fonctionnement efficace de toute société. Les Canadiens doivent être assurés que les décisions prises par leurs gouvernements le sont dans l'intérêt public. Ils doivent aussi savoir que ces décisions ne sont pas influencées par les intérêts personnels des titulaires de charge publique.

La création du poste de conseiller en éthique, en 1994, et l'instauration du Bureau du conseiller en éthique ont marqué un net changement quant à la façon dont le gouvernement du Canada aborde les questions d'éthique.

1.1 L'éthique et les conventions constitutionnelles du Canada

La décision de 1994 selon laquelle le conseiller en éthique rendrait compte directement au premier ministre, et non pas au Parlement, se fondait sur deux considérations.

La première, et la plus importante, a trait à la convention constitutionnelle. Dans les démocraties fonctionnant selon le modèle de Westminster, le premier ministre est responsable, devant le Parlement, du rendement et du comportement de ses ministres et du gouvernement. Il édicte le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, qui constitue l'élément principal du cadre d'éthique à respecter par les titulaires de charge publique au sein du gouvernement du Canada. Le Code s'applique aux membres du gouvernement qui sont les représentants principaux de l'autorité exécutive, mais ne s'applique pas aux autres membres du Parlement ni aux membres du Sénat.

Des règles semblables sont appliquées aux membres des gouvernements du Royaume-Uni et de l'Australie. Elles dépassent les exigences imposées à tous les législateurs, tout en respectant les conventions propres au modèle de Westminster.

La deuxième considération se base sur une comparaison entre le rôle du conseiller en éthique et ceux d'autres administrateurs officiels, par exemple le vérificateur général du Canada, qui rendent compte au Parlement.

La fonction du vérificateur général est claire et traditionnelle, c'est-à-dire de veiller à ce que les dépenses de l'État soient légales et judicieuses. Le *Code régissant les conflits d'intérêts*, pour sa part, touche un bon nombre de zones floues. De par la définition de ses fonctions, le Bureau du conseiller en éthique, en plus de traiter les cas de conflits d'intérêts réels, doit aussi se pencher sur les cas où il y a apparence de conflits d'intérêts.

1.2 Adopter une démarche dynamique pour permettre des choix éclairés et respectueux de l'éthique

Depuis sa création, le Bureau du conseiller en éthique a adopté une démarche dynamique auprès des titulaires de charge publique, au moyen d'un système qui s'appuie sur des principes de base. Le but visé est de prévenir les problèmes avant qu'ils ne se présentent. Cette façon de procéder a donné naissance à un système selon lequel le Bureau travaille en collaboration avec les titulaires de charge publique afin de régler, dans l'intérêt public et au tout début de leur carrière, des situations personnelles problématiques ou susceptibles de le devenir.

Cette démarche diffère fondamentalement de celles dont le système se base sur des règles. L'expérience montre que, dans ce genre de système, les conseillers en éthique ont tendance à se concentrer sur la recherche d'une règle existante qui empêche ou interdit une certaine action. En raison de la nature formaliste de ces systèmes, les personnes dont le comportement fait l'objet de critiques en matière d'éthique sont portées à s'attacher à la lettre de la loi plutôt qu'aux principes inhérents à l'éthique. Les systèmes fondés sur des règles encouragent ainsi une attitude défensive de la part des titulaires de charge publique.

1.3 Fonction de conseil

Le travail du Bureau du conseiller en éthique consiste essentiellement à donner des conseils quant à la façon dont les titulaires de charge publique doivent gérer leurs intérêts personnels dans le respect des normes les plus élevées auxquelles les citoyens sont en droit de s'attendre.

Au moyen de cette démarche dynamique, le Bureau cherche à prévoir les situations dans lesquelles un titulaire de charge publique pourrait faire l'objet d'accusations de conduite contraire à l'éthique. En établissant des processus clairs de gestion des affaires personnelles et financières, le cadre d'éthique du gouvernement du Canada permet aux titulaires de charge publique d'éviter toute allégation selon laquelle ils agissent dans quelque autre but que celui de favoriser l'intérêt public.

Un des éléments indispensables à l'efficacité de ces codes d'éthique tient dans la présence de conseillers avertis au sein du Bureau. Ces spécialistes travaillent de concert avec les titulaires de charge publique et leur offrent orientation et avis sur la façon d'organiser leurs affaires personnelles en toute conformité avec les normes en vigueur.

1.4 Fonction de partenariat

Pour aider à favoriser l'avènement de ces normes de plus en plus rigoureuses dans la vie publique, le conseiller en éthique et son personnel se font les partenaires actifs de leurs collègues des gouvernements provinciaux et territoriaux au Canada.

Un des progrès parmi les plus importants tient à l'acceptation, dans un nombre croissant de pays en développement, de la nécessité absolue de combattre la corruption sous toutes ses formes et de reconnaître comme une réalité que la corruption et l'éthique au sein des gouvernements constituent une question de régie saine. Le Bureau collabore de près avec des pays qui sont en voie de rendre leurs régimes plus ouverts et plus démocratiques. Ces pays cherchent à mettre fin à des pratiques de longue date, notamment la corruption généralisée, afin de se donner les bases essentielles à un gouvernement démocratique. Les dirigeants de ces pays reconnaissent l'importance, pour leurs citoyens, de mettre en place des normes d'éthique beaucoup plus élevées que celles en vigueur actuellement.

1.5 Des normes de plus en plus rigoureuses

Les Canadiens sont de plus en plus exigeants au sujet de ce qu'est une conduite acceptable pour les titulaires de charge publique. Le premier ministre, le gouvernement et le Bureau du conseiller en éthique ont répondu à ces exigences. Les lignes directrices mises en œuvre par le conseiller en éthique ont été enrichies par l'expérience et l'analyse de questions nouvelles. Les titulaires de charge publique ont généralement accepté l'évolution des attentes de la population, et ils s'y sont adaptés.

Tout dernièrement, le 11 juin 2002, le premier ministre Chrétien instaurait un Plan d'action en huit points concernant l'éthique au sein du gouvernement.

Cette décision et le débat public qui l'a précédée émanaient directement des attentes de plus en plus exigeantes des Canadiens au sujet des normes d'éthique à respecter au gouvernement et dans la vie publique. C'est d'ailleurs un processus qui se déroule actuellement partout dans le monde. Au cours des huit années écoulées depuis la création du Bureau du conseiller en éthique, les titulaires de charge publique, et surtout les ministres, ont vu se créer un environnement beaucoup plus strict sur le plan de l'éthique. Ils ont vu s'accroître graduellement la vigilance au sujet des conflits possibles entre leur vie personnelle et leur vie publique.

SECTION 2

Cadre moderne entourant les questions d'éthique au sein du gouvernement du Canada

2.1 Introduction

Le gouvernement du Canada est maintenant doté d'un ensemble de codes et de lignes directrices fondé sur des principes en vue de se conformer à des normes élevées en matière d'éthique. Plutôt que de dresser une longue liste de règles d'éthique, le Canada a choisi d'établir des normes générales et claires basées sur un ensemble de principes. Les objectifs recherchés au moyen d'une telle démarche sont d'encourager l'intégrité et d'atteindre la transparence en recourant à des mesures énergiques qui favorisent un processus décisionnel ouvert et respectueux de l'éthique. Cette démarche repose sur l'hypothèse fondamentale voulant que les personnes qui choisissent d'assumer les exigences de la vie publique le font dans un désir sincère d'apporter une contribution positive et non pour satisfaire leurs seuls intérêts personnels.

Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (*Code régissant les conflits d'intérêts*) et d'autres lignes directrices font l'objet d'une description générale dans la présente section afin de donner un contexte aux explications plus détaillées concernant les activités du Bureau du conseiller en éthique.

2.2 Démarche et objectifs

En juin 1994, le premier ministre Jean Chrétien publiait un nouveau Code régissant les conflits d'intérêts et créait le poste de conseiller en éthique, dont le titulaire serait chargé d'administrer le Code et d'en appliquer les mesures d'observation (pour avoir un résumé des initiatives en matière d'éthique de 1973 à 1993, voir l'annexe 8). Le texte complet du *Code régissant les conflits d'intérêts* est affiché sur le site Web du conseiller en éthique (**http://strategis.gc.ca/ethique**).

Le *Code régissant les conflits d'intérêts* a pour objet d'accroître la confiance du public envers l'intégrité des titulaires de charge publique et les processus décisionnels du gouvernement. Parallèlement, il a pour but d'encourager les personnes qui ont l'expérience et les compétences voulues à rechercher et à accepter des charges publiques, et de faciliter les échanges entre les secteurs privé et public. Le Code fixe

également des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat afin de réduire au minimum les possibilités de conflits entre les intérêts personnels et les obligations officielles des titulaires de charge publique.

2.3 Les titulaires de charge publique assujettis au *Code régissant les conflits d'intérêts*

Le *Code régissant les conflits d'intérêts* s'applique à tous les membres du Conseil des ministres : le premier ministre, les ministres, les ministres d'État et les secrétaires d'État. Il s'applique également aux secrétaires parlementaires et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à des charges à temps plein, tels que les sous-ministres et les administrateurs généraux d'organismes gouvernementaux, de sociétés d'État, de conseils, offices et commissions et de tribunaux fédéraux.

En outre, toutes les personnes faisant partie du personnel politique d'un ministre ou d'un secrétaire d'État sont assujetties au Code, qu'elles soient affectées au cabinet du ministre, à son bureau situé sur la Colline du Parlement ou dans sa circonscription électorale. Certains membres de cabinets ministériels sont assujettis aux dispositions d'après-mandat du Code, tandis que d'autres le sont aux principes seulement. L'annexe 2 fournit des précisions sur les désignations du personnel.

Les personnes nommées à des postes à temps partiel par le gouverneur en conseil sont assujetties aux principes du Code, mais non pas à ses mesures d'observation.

Le Code ne s'applique pas aux autres membres de la Chambre des communes ou du Sénat.

Les fonctionnaires sont assujettis à un code distinct émis par le Conseil du Trésor, le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*, dont l'administration et l'application relèvent du sous-ministre de chaque ministère ou organisme gouvernemental avec l'appui du Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor.

2.4 Principes du Code

Le *Code régissant les conflits d'intérêts* définit 10 principes devant servir d'avis et de directives aux titulaires de charge publique. Ces principes mettent l'accent sur les normes élevées de conduite et de comportement auxquelles les Canadiens s'attendent de la part des titulaires de charge publique. Les principes du Code figurent à l'annexe 1.

Les deux premiers principes donnent le ton d'une conduite conforme à l'éthique. Selon le premier principe, les titulaires de charge publique doivent agir « avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire

croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement ». Le deuxième principe porte sur l'obligation de tout titulaire de charge publique d'« exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi ».

Un autre principe exige que les titulaires de charge publique organisent leurs affaires personnelles « de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents ». Ce même principe souligne que « l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles ».

2.5 Exigences du Code en matière de divulgation

Le Code insiste sur la prévention des conflits et le refus de tout traitement de faveur dès l'entrée en fonction du titulaire de charge publique. Le devoir de divulgation est à la base même du système. Il oblige les titulaires de charge publique à présenter au conseiller en éthique un rapport confidentiel dans lequel ils énumèrent tous leurs biens, investissements, dettes et activités extérieures passées et présentes, ainsi que tout cadeau, marque d'hospitalité ou autres avantages reçus. Le devoir de divulgation s'applique également aux conjoints et enfants des ministres, des secrétaires d'État et des secrétaires parlementaires. Bien qu'exempts personnellement du Code, les conjoints sont susceptibles d'avoir des intérêts et des activités extérieures d'une nature qui oblige un ministre à ne pas s'occuper de certaines questions qui pourraient avantager directement les intérêts du conjoint.

2.6 Biens exemptés selon le Code

Le Code définit les types de biens qui sont exemptés des mesures d'observation et que les titulaires de charge publique peuvent continuer de détenir et de gérer personnellement. Il s'agit habituellement de biens destinés à l'usage personnel du titulaire et de sa famille et qui ne sont pas de nature commerciale, notamment le domicile principal ou secondaire, les articles ménagers et les effets personnels, les obligations d'épargne du Canada et les investissements dans des sociétés d'investissements à capital variable.

2.7 Biens pouvant être déclarés selon le Code

Certains autres biens doivent faire l'objet d'une déclaration publique. Il pourra s'agir, par exemple, d'une participation à une entreprise qui ne passe pas de contrats avec le gouvernement, de propriétés agricoles exploitées à des fins commerciales, ou d'immeubles à usage locatif. Un titulaire de charge publique peut continuer à gérer lui-même ces biens, mais il doit faire preuve de vigilance pour éviter qu'ils ne donnent lieu à des conflits d'intérêts.

2.8 Biens contrôlés selon le Code

Les titulaires de charge publique n'ont pas le droit de négocier les valeurs cotées en bourse de sociétés, que la valeur de ces investissements puisse être influencée ou non par des décisions gouvernementales. Ils doivent vendre ces biens ou les mettre dans une fiducie sans droit de regard, gérée par un tiers n'ayant aucun lien de dépendance avec eux. Le fiduciaire en question ne peut pas recevoir d'instructions du titulaire d'une charge publique, sauf des instructions générales d'investissement écrites, au moment où l'accord de fiducie est conclu, sur le degré de risque acceptable.

Puisque c'est le fiduciaire qui gère la fiducie en achetant et en vendant des valeurs, le titulaire de charge publique perd effectivement tout droit de regard sur la nature de ses propres biens contrôlés. Il peut être informé, une fois par mois, de la valeur de la fiducie, mais non de sa composition. Cette option de fiducie sans droit de regard est permise également pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite autogérés, les fonds enregistrés de revenu de retraite et les régimes enregistrés d'épargne-études.

Lorsqu'un titulaire de charge publique possède des intérêts dans une entreprise privée qui passe des contrats avec le gouvernement fédéral, la fiducie sans droit de regard ne convient pas, car il serait impossible d'affirmer avec quelque crédibilité que le titulaire « n'a aucun droit de regard » sur ses propres intérêts.

Dans un tel cas, la solution est de conclure un accord de gestion sans droit de regard et d'émettre une déclaration publique indiquant les biens concernés. Ces accords prévoient la nomination d'un gestionnaire qui n'a pas de lien de dépendance avec le titulaire et qui peut exercer tous les droits et privilèges associés aux valeurs de l'entreprise. Bien que le titulaire n'ait aucune participation continue au fonctionnement de l'entreprise, il doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, se retirer de toute discussion ou prise de décision qui pourrait toucher l'entreprise et ses avoirs.

Toutes les dispositions de fiducie sans droit de regard et tous les accords de gestion sans droit de regard doivent recevoir l'approbation du conseiller en éthique.

2.9 Endettement personnel ou commercial selon le Code

Un titulaire de charge publique peut devoir de l'argent à des particuliers ou à des organisations qui font affaire avec des institutions du gouvernement fédéral. Dans ce cas, le conseiller en éthique examinera la situation afin de déterminer si d'autres mesures d'observation sont nécessaires pour prévenir toute possibilité de conflit d'intérêts, par exemple en interdisant au titulaire de traiter de toute question qui pourrait être source d'avantages pour un particulier ou une organisation.

2.10 Activités extérieures selon le Code

Le titulaire d'une charge publique n'est pas autorisé, en dehors de ses fonctions officielles, à exercer une profession, à diriger ou exploiter directement une affaire commerciale ou financière, à conserver ou accepter un poste d'administrateur ou autre dans une société, à occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle ou à agir comme consultant rémunéré.

Par ailleurs, un titulaire de charge publique peut demeurer ou devenir membre effectif ou honoraire ou administrateur d'un organisme non commercial, philanthropique ou de bienfaisance, à condition de ne pas aider ces organismes dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral. Chaque activité de ce genre doit recevoir l'approbation du conseiller en éthique et faire l'objet d'une déclaration publique.

2.11 Cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages selon le Code

Les dispositions du Code définissent également dans quelles circonstances un titulaire de charge publique peut accepter des cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages. Les cadeaux provenant des membres de sa famille et d'amis intimes ainsi que ceux d'une valeur inférieure à 200 $ sont acceptables et n'ont pas à être divulgués, dans la mesure où ils n'auront pas d'influence sur le titulaire dans l'exercice de ses fonctions officielles.

Un titulaire de charge publique peut accepter un cadeau ou autre avantage d'une valeur supérieure à 200 $ à l'occasion d'activités reliées à ses fonctions officielles ou d'un événement public auquel il participe à titre officiel, à condition que le cadeau ou l'avantage en question soit simplement un geste de courtoisie ou de protocole. Ces cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages doivent être divulgués au conseiller en éthique et faire l'objet d'une déclaration publique. Tout cadeau d'une valeur inférieure à 1 000 $ peut être conservé par le titulaire de charge publique. Les cadeaux d'une valeur de plus de 1 000 $ doivent être remis au ministère ou organisme où le titulaire est affecté.

Ces dispositions s'ajoutent en complément aux directives sur les cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages, telles que définies par les tribunaux, particulièrement dans les décisions rendues au sujet de causes liées à l'alinéa 121(1)c) du *Code criminel*. Selon cet alinéa, un fonctionnaire ou un employé de l'État commet une infraction s'il accepte, personnellement ou par l'entremise de membres de sa famille, directement ou indirectement, tout avantage de quelque nature que ce soit de la part de personnes qui sont en relation avec l'État, à moins d'avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite

du chef de la division du gouvernement qui l'emploie. Les directives les plus récentes à ce sujet se trouvent dans la décision de la Cour suprême relativement à la cause *R.* c. *Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128.

2.12 Refus d'accorder des traitements de faveur

Le *Code régissant les conflits d'intérêts* définit des règles très précises en ce qui concerne les traitements de faveur. À titre d'exemple, un titulaire de charge publique doit éviter de se placer ou de sembler se placer dans des situations où il serait redevable à une personne ou à un organisme qui pourrait tirer parti d'un traitement de faveur de sa part.

Il n'est pas permis aux ministres ou aux secrétaires d'État, agissant au nom de leur ministère ou organisme, d'embaucher des membres de leur famille immédiate ou de signer des contrats avec eux. En outre, ceux-ci doivent veiller à ce que les ministères ou organismes dont ils sont responsables ou auxquels ils sont affectés n'embauchent pas de membres de la famille immédiate d'un autre ministre, secrétaire d'État ou député, à moins que ce ne soit dans le cadre d'un « processus administratif impartial » où ni le ministre ni le secrétaire d'État n'intervient. Les ministres et secrétaires d'État ont cependant le droit d'embaucher un membre de la famille immédiate d'un collègue et de l'affecter à leur personnel politique.

L'une des dispositions les plus importantes du Code, en ce qui a trait aux traitements de faveur, est celle selon laquelle « il est interdit au titulaire d'une charge publique d'accorder, relativement à des questions officielles, un traitement de faveur à des parents ou amis, ou encore à des organismes dans lesquels lui-même, ses parents ou ses amis ont des intérêts ».

2.13 Mesures d'observation concernant l'après-mandat selon le Code

Le *Code régissant les conflits d'intérêts* définit également les mesures qui s'appliquent aux titulaires de charge publique lorsqu'ils quittent leurs fonctions.

Sauf dans le cas des ministres, pour qui la période prescrite est de deux ans, il est interdit à un ancien titulaire d'une charge publique, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, d'accepter un emploi dans une organisation ou une entreprise avec laquelle il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat. Un ancien titulaire ne peut intervenir, pour le compte ou au nom de tiers, auprès d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental avec lequel il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat.

Il est également interdit à l'ancien titulaire d'une charge publique de donner à un employeur ou à des clients quelque conseil que ce soit qui serait fondé sur des renseignements obtenus dans l'exercice de ses anciennes fonctions officielles et qui ne seraient pas à la disposition du grand public.

2.14 Lignes directrices pour les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires

En plus du *Code régissant les conflits d'intérêts*, il existe des lignes directrices régissant toute une gamme de situations dans lesquelles pourraient se trouver un titulaire de charge publique. L'une de ces directives a trait à l'interdiction, s'appliquant depuis longtemps aux ministres et à leur personnel, d'intervenir au nom de leurs commettants ou de toute autre personne, au sujet de questions soumises aux tribunaux. Cette interdiction a pour but de protéger l'indépendance et l'impartialité judiciaire.

La protection de l'indépendance judiciaire a été étendue aux organismes quasi judiciaires, par exemple le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) et les Conseils arbitraux de l'assurance-emploi. Ces organismes ont été créés par le gouvernement pour agir en toute indépendance. En conséquence, il y a des limites à l'intervention d'un ministre ou d'un secrétaire d'État, pour le compte de ses commettants, auprès des tribunaux quasi judiciaires fédéraux.

Les lignes directrices, telles qu'énoncées à l'annexe 4, prescrivent qu'à moins d'y être autorisés par la loi, les ministres, les secrétaires d'État et leur personnel n'ont pas le droit d'intervenir ou de donner l'impression d'intervenir pour le compte de quiconque, y compris de leurs commettants, auprès des tribunaux quasi judiciaires fédéraux sur toute question qui leur est soumise en vue d'une décision.

2.15 Lignes directrices pour les ministères et organismes

Selon la convention du Cabinet canadien, un ministre ne doit ni commenter ni essayer d'influencer les questions propres au portefeuille d'un collègue sans avoir consulté au préalable le ministre responsable et avoir obtenu son approbation. Cette règle reflète l'obligation qu'ont les ministres de rendre compte de leurs ministères respectifs devant le Parlement et l'obligation des fonctionnaires de rendre compte de leurs actions devant leur ministre. En outre, les ministres ont également l'obligation très importante de veiller aux intérêts des commettants de leur circonscription.

En pratique, cela veut dire que les employés du ministre qui travaillent dans les bureaux de circonscription peuvent s'adresser aux fonctionnaires d'organismes fédéraux, au nom des commettants. Toutefois, les ministres et les secrétaires d'État, et leur personnel, qui désirent faire des représentations ou des interventions au nom de leurs commettants doivent s'adresser directement au ministre responsable et à son bureau ministériel.

2.16 Lignes directrices pour les sociétés d'État

Il existe des lignes directrices concernant les rapports des membres du Cabinet avec les sociétés d'État. Chaque société d'État doit rendre des comptes au Parlement sur la conduite de ses affaires par l'entremise d'un ministre responsable. Toutefois, contrairement aux ministères ordinaires, les sociétés d'État jouissent d'une plus grande autonomie de gestion et les responsabilités en cette matière sont exercées par un conseil d'administration. Les lignes directrices stipulent que le ministre responsable d'une société d'État ne doit pas s'immiscer dans la gestion opérationnelle quotidienne de la société d'État, mais qu'il peut influer sur ses grandes orientations stratégiques.

Les autres ministres, y compris les secrétaires d'État, ne sont pas autorisés à s'adresser personnellement à une société d'État au nom d'un commettant. Ce genre de prise de contact doit être laissé au personnel ministériel qui s'occupe des questions relatives à la circonscription électorale. S'il en est ainsi, c'est pour protéger l'autonomie de gestion de la société d'État. Ces lignes directrices sont décrites à l'annexe 5.

2.17 Activités personnelles des ministres à des fins politiques

Le 11 juin 2002, le premier ministre a annoncé des directives nouvelles à l'intention des membres du Conseil des ministres concernant les activités personnelles à des fins politiques. Les lignes directrices portent sur quatre domaines précis pouvant mener à des conflits entre les tâches publiques d'un ministre et ses intérêts politiques personnels dans le cadre d'une campagne à la direction du parti. Les domaines en question sont les suivants :

- les cas de personnes qui participent à la campagne d'un ministre tout en exécutant des contrats pour son ministère;
- les cas de lobbyistes enregistrés qui font pression auprès d'un ministère tout en participant à la campagne du ministre concerné;
- les activités du bureau d'un ministre;
- les collectes de fonds.

Les lignes directrices pertinentes figurent à l'annexe 6.

SECTION 3

Rôle et responsabilités du Bureau du conseiller en éthique

Le Bureau du conseiller en éthique est imputable devant le premier ministre relativement à l'application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat.* Du point de vue organisationnel, cependant, le Bureau fait partie d'Industrie Canada.

Le Bureau remplit trois grandes fonctions liées à l'application du *Code régissant les conflits d'intérêts* et des autres lignes directrices qui définissent le cadre d'éthique du gouvernement pour les titulaires de charge publique. Voici quelles sont ces fonctions :

- une fonction de conseil auprès des titulaires de charge publique au sujet des questions qui peuvent être sources de problèmes et de préoccupations;
- une fonction d'examen, dans laquelle le Bureau s'occupe de régler des questions telles que des allégations d'infraction possible au Code ou d'autres problèmes d'éthique;
- une fonction de partenariat en vertu de laquelle le Bureau collabore avec d'autres gouvernements et organisations, du Canada et de l'étranger, qui s'intéressent à l'éthique dans les secteurs public et privé.

Chacune de ces fonctions est décrite en détail dans les parties suivantes du présent rapport.

Il convient de souligner que le Bureau du conseiller en éthique s'occupe de l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* au nom du ministre de l'Industrie et que le conseiller en éthique est chargé de l'exécution du *Code de déontologie des lobbyistes*.

On trouvera à l'annexe 9 un résumé concernant la clientèle du Bureau et ses ressources.

SECTION 4

Fonction de conseil

4.1 Introduction

La fonction de conseil est la plus importante, en substance et en temps, des fonctions du Bureau du conseiller en éthique. Elle est la raison pour laquelle le titre du poste est celui de « conseiller en éthique » et non pas de « commissaire à l'éthique ».

Le Bureau est chargé de responsabilités importantes, notamment de collaborer avec les titulaires de charge publique afin de les aider à organiser leurs affaires personnelles de manière à respecter entièrement les principes de l'éthique au sein du gouvernement. Ce travail, nécessairement de nature confidentielle, permet au conseiller en éthique et à ses spécialistes d'évaluer les risques de conflits entre les responsabilités publiques et les intérêts personnels des titulaires. Tous les conflits se règlent en faveur de l'intérêt public.

Le Bureau du conseiller en éthique offre habituellement ses avis aux titulaires de charge publique en suivant un processus administratif en trois points, illustré par un tableau à l'annexe 7. Ces trois points sont les suivants :

- conformité initiale;
- examen annuel;
- processus d'après-mandat.

Le Bureau du conseiller en éthique a publié un document intitulé *La mise en œuvre du Code régissant les conflits d'intérêts — Le cas de Jacques Untel*. Ce document présente des exemplaires dûment remplis des principaux documents utilisés par le Bureau dans le cadre de la mise en œuvre du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Le document est affiché sur le site Web du conseiller en éthique (**http://strategis.gc.ca/ethique**).

4.2 Conformité initiale

Il arrive souvent que des candidats potentiels à la nomination à une charge publique s'adressent eux-mêmes au Bureau du conseiller en éthique afin de déterminer leurs obligations en vertu du *Code régissant les conflits d'intérêts* et les conséquences futures de ces obligations sur leurs intérêts personnels. Le Cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé sont en communication constante avec le Bureau du conseiller en éthique au sujet des nominations.

Le conseiller en éthique écrit à chaque nouveau titulaire de charge publique, au moment de sa nomination, afin de le renseigner sur le Code et les obligations connexes. Ensuite, le nouveau titulaire doit signer un document d'attestation par lequel il accepte que la conformité aux mesures d'observation du Code est une condition liée à son poste.

La pierre angulaire du processus d'observation de la conformité réside dans le rapport confidentiel, qui permet au Bureau d'analyser les conflits qui pourraient éventuellement se produire et qu'il faudra régler. Le rapport doit être remis au Bureau dans les 60 jours suivant la nomination et doit décrire tous les intérêts personnels du nouveau titulaire de charge publique, par exemple ses biens, ses dettes et ses activités extérieures.

Les titulaires de charge publique doivent aussi indiquer tous les liens possibles entre leurs intérêts personnels et les institutions gouvernementales. Ils doivent expressément expliquer toutes les répercussions que pourraient avoir, sur leurs fonctions et obligations officielles, des engagements pris antérieurement en rapport avec des contrats, des contributions financières ou d'autres formes d'aide de l'État.

Toutes les dispositions de conformité doivent être prises dans les 120 jours suivant la nomination, à moins que le conseiller en éthique n'accorde une prolongation. Une fois le rapport confidentiel signé et remis, un conseiller du Bureau travaille avec le titulaire à trouver les meilleurs moyens d'éliminer les conflits d'intérêts potentiels.

Dans le cas des biens du titulaire de charge publique, les mesures à prendre pourront comprendre une déclaration publique, la vente de ces biens sans lien de dépendance ou la création d'une fiducie sans droit de regard ou d'un accord de gestion sans droit de regard. Dans le cas des activités extérieures, le titulaire pourra devoir démissionner ou se retirer de toute opération directe avec le gouvernement fédéral au nom d'une organisation dont il est membre. L'annexe 3 présente les mécanismes types utilisés pour éviter les conflits d'intérêts.

Ensuite, le titulaire de charge publique signe une déclaration sommaire attestant des mesures d'observation prises pour satisfaire aux exigences du Code. Après avoir reçu cette déclaration, le conseiller en éthique approuve formellement les mesures d'observation et confirme cette approbation au titulaire, sauf s'il s'agit d'un membre du Conseil des ministres, auquel cas l'approbation formelle doit venir du premier ministre.

Toutes les déclarations sommaires des titulaires de charge publique, ainsi que leurs déclarations publiques concernant leurs biens, activités extérieures, cadeaux et marques d'hospitalité sont versées au registre public et affichées au site Web du Bureau du conseiller en éthique (**http://strategis.gc.ca/ethique**).

4.3 Examen annuel

Les titulaires de charge publique sont tenus de se conformer au Code en tout temps et d'informer le conseiller en éthique, dans les 30 jours, de tout changement survenu en ce qui concerne leurs biens, leurs investissements, leurs dettes et leurs activités extérieures. Ils doivent aussi signaler, dans les 30 jours, tout cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage reçu d'une valeur supérieure à 200 $.

À titre de complément à ces rapports réguliers, à la date anniversaire de la nomination du titulaire de charge publique, le conseiller en éthique entamera un processus d'examen annuel du rapport confidentiel et des mesures de conformité du titulaire en question.

4.4 Processus d'après-mandat

Les mesures prises après l'achèvement du mandat sont conçues dans le but de protéger le bien public en veillant à ce qu'aucun titulaire de charge publique ne semble tirer profit de sa dernière année en poste pour décrocher un emploi dans une entreprise ou une organisation avec laquelle il a entretenu « des rapports officiels directs et importants » au cours de cette année-là. Ensuite, pendant l'année suivant la fin de son mandat, un titulaire ne peut utiliser des renseignements d'initiés, ou faire quelque pression que ce soit sur son ancien ministère ou tout autre organisme fédéral avec lequel il a entretenu « des rapports officiels directs et importants » au profit de son nouvel employeur.

À la fin du mandat, le Bureau du conseiller en éthique entre en rapport officiellement avec le titulaire de charge publique afin de lui expliquer les obligations d'après-mandat. Il faut mentionner que de nombreux titulaires n'attendent pas le dernier moment et s'informent à l'avance au sujet de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas. Il n'est pas rare que le nouvel employeur d'un ancien titulaire demande confirmation de la conformité pleine et entière de cette personne aux exigences du Code.

4.5 Ministres, secrétaires d'État et employés exemptés

Une bonne part des fonctions de conseil les plus importantes du Bureau porte non pas sur les titulaires de charge publique et les mesures qu'ils ont prises pour se conformer au Code, mais sur le fonctionnement interne des bureaux ministériels.

Sauf dans le cas du leader du gouvernement au Sénat, les ministres et les secrétaires d'État sont presque toujours des députés élus à la Chambre des communes et sont donc chargés de l'importante responsabilité de représenter les intérêts de leurs commettants

auprès du gouvernement fédéral. Ils n'en gardent pas moins des pouvoirs décisionnels considérables et sont tenus à la prudence au moment de défendre les intérêts de leurs commettants. Ces dernières années, le gouvernement a imposé des limites aux moyens que peuvent prendre les ministres et leurs bureaux pour traiter avec les tribunaux quasi judiciaires et les sociétés d'État. Pour que soit respectée une convention importante du Cabinet, le gouvernement conseille aux ministres et à leurs bureaux de traiter directement avec leurs collègues du Cabinet ou avec les bureaux de ces derniers, sans passer par les fonctionnaires d'un autre ministère ou organisme.

Le Bureau du conseiller en éthique organise de courtes séances d'information sur ces questions à l'intention des ministres et de leur personnel au moment de leur nomination et, ensuite, une fois par an. Ces séances servent notamment à informer le personnel des bureaux de circonscription puisque c'est là que se fait la plus grande partie du travail quotidien pour le compte des commettants.

Le Bureau reçoit aussi des demandes d'avis de la part des bureaux des ministres, presque tous les jours et sur une foule de sujets, par exemple la façon de répondre aux demandes de lettres de recommandation ou d'appréciation morale; les cadeaux et les marques d'hospitalité; les campagnes de financement pour des organismes de bienfaisance; et l'appui financier à des projets au niveau fédéral, provincial ou municipal. Ces activités montrent bien les étroites relations de travail qui existent entre le Bureau du conseiller en éthique et les bureaux des ministres.

Les lignes directrices concernant les tribunaux quasi judiciaires, les ministères et organismes gouvernementaux et les sociétés d'État figurent respectivement aux annexes 4 et 5 du présent rapport.

4.6 Personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel

Les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel sont assujetties seulement aux principes du *Code régissant les conflits d'intérêts* et aux dispositions légales ou lignes directrices qui s'appliquent à l'organisme où elles travaillent. Le Bureau du conseiller en éthique se charge de conseiller officieillement ces personnes depuis 1998.

En conseillant les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel, le Bureau cherche à les informer de leurs obligations en vertu du *Code régissant les conflits d'intérêts* et à leur expliquer les dispositions légales susceptibles de s'appliquer en plus du code de conduite établi, le cas échéant, par leur organisme employeur. Les conseils portent aussi sur le niveau acceptable de participation à des activités politiques. Il faut souligner, par exemple, qu'une personne membre à temps partiel d'un tribunal

quasi judiciaire doit démissionner avant de pouvoir poser sa candidature à une nomination politique ou participer à une collecte de fonds ou à une campagne. Lorsqu'ils veulent participer à ce genre d'activités, les membres d'organismes qui ne sont pas quasi judiciaires peuvent le faire à condition de prendre un congé sans solde.

Enfin, le Bureau attire l'attention de ces personnes sur la décision de la Cour suprême du Canada dans la cause *R. c. Cogger*, [1997] 2 R.C.S. 845. Puisque les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel sont considérées comme des « fonctionnaires » au sens de l'article 121 du *Code criminel* (fraudes envers le gouvernement), toute représentation au nom de clients du secteur privé relativement à des affaires avec le gouvernement fédéral pourrait relever des paramètres de l'interprétation que la Cour suprême a donnée dudit article 121.

4.7 Conseils aux ministères, organismes, conseils d'administration, commissions et tribunaux

Les ministères, organismes, conseils d'administration, commissions, tribunaux et groupes consultatifs fédéraux demandent régulièrement conseil au Bureau du conseiller en éthique sur des questions de conflits d'intérêts ou d'autres problèmes d'éthique. À titre d'exemple, le Bureau a collaboré avec plusieurs tribunaux, conseils d'administration et commissions afin de les aider à élaborer des lignes directrices régissant la conduite et le comportement de leurs représentants et employés et servant de complément aux principes du *Code régissant les conflits d'intérêts*.

Le Bureau travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et avec les ministères afin d'éclairer et de préciser les enjeux relatifs au *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat* s'appliquant à la fonction publique. Cette aide a con[illegible] entre autres choses, à élaborer un modèle d'accord de fiducie sans droit de regard comme mécanisme à utiliser pour le dessaisissement de biens contrôlés par les fonctionnaires. Le Bureau a aussi appuyé vigoureusement les mesures prises par le Secrétariat du Conseil en vue de renforcer l'éthique dans le secteur public.

Le conseiller en éthique est aussi membre du groupe consultatif sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat du ministère de la Défense nationale. Ce groupe s'occupe de l'application des mesures d'après-mandat aux officiers supérieurs des Forces canadiennes et aux hauts fonctionnaires civils du Ministère.

4.8 Députés et sénateurs

Les ministres et les secrétaires parlementaires sont assujettis au *Code régissant les conflits d'intérêts*, mais les députés et les sénateurs ne le sont pas, ce qui ne les empêche pas de s'adresser souvent au Bureau du conseiller en éthique pour obtenir des avis sur des conflits d'intérêts potentiels.

SECTION 5

Fonction d'examen

5.1 Introduction

La fonction d'examen confiée au Bureau du conseiller en éthique a commencé en 1994 et a pris de plus en plus d'importance depuis. Lors de la création du Bureau, en 1994, les documents pertinents déclaraient expressément que le premier ministre pourrait demander au conseiller en éthique d'enquêter sur de possibles allégations à l'endroit de ministres. Au fur et à mesure de l'évolution du Bureau, le conseiller en éthique a procédé, de sa propre initiative, à l'examen d'allégations ayant trait aux obligations et aux règles énoncées dans le *Code régissant les conflits d'intérêts*. Le Bureau s'est également penché sur des questions nouvelles et naissantes afin de formuler des recommandations au premier ministre. Le Plan d'action en huit points concernant l'éthique au sein du gouvernement, annoncé par le premier ministre le 11 juin 2002, élargit encore plus la fonction d'examen. En effet, le premier ministre a alors annoncé que (traduction) « le conseiller en éthique étudiera toute plainte, ou toute autre question concernant l'un ou l'autre des ministres fédéraux, qui lui aura été envoyée par un membre du Parlement ».

Cette expansion graduelle et constante montre à quel point la fonction d'examen continue de prendre de l'importance au fil du temps. Les membres du Parlement et les médias soumettent les titulaires de charge publique, et tout spécialement les ministres, à une surveillance vigilante afin de veiller à ce que le comportement de chacune de ces personnes réponde aux attentes actuelles en matière d'éthique. Étant donné que le Bureau du conseiller en éthique collabore de près avec les titulaires de charge publique dans le but de prévenir, et ainsi d'éviter, toute possibilité de conflit d'intérêts, les résultats des examens montrent, en général, que les titulaires font habituellement très attention afin d'arranger leurs affaires et de prendre leurs décisions en toute conformité avec les directives du *Code régissant les conflits d'intérêts* et avec les autres lignes directrices pertinentes.

En plus des renseignements contenus dans la présente partie du rapport et qui concernent les grandes questions qui se sont posées depuis la création du Bureau, d'autres détails sur certains des examens effectués par le conseiller en éthique figurent au site Web du Bureau à **http://strategis.gc.ca/ethique**.

5.2 Comportement des titulaires de charge publique avec les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires

En 1994, le ministre en titre du Patrimoine canadien a fait l'objet d'allégations selon lesquelles il aurait adressé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications, organisme quasi judiciaire du gouvernement fédéral, une lettre appuyant une demande d'emploi de l'un de ses commettants. Cet organisme quasi judiciaire rendait compte au Parlement par l'intermédiaire de ce ministre.

En conséquence des allégations, on a demandé au conseiller en éthique d'examiner la situation et de recommander la conduite à suivre par les bureaux des ministres dans leurs rapports avec les organismes quasi judiciaires au sujet des affaires se rapportant aux circonscriptions électorales. Le premier ministre a ensuite émis les directives pertinentes le 31 octobre 1994. Ces directives figurent à l'annexe 4.

En 1996, on a signalé que le ministre en titre de la Défense nationale et des Anciens combattants avait écrit une lettre au nom de l'un de ses commettants afin de demander l'accélération du réexamen du cas du commettant en question par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Le conseiller en éthique est arrivé à la conclusion que le ministre avait enfreint les lignes directrices de 1994 sur les rapports avec les organismes quasi judiciaires, et le ministre a résigné ses fonctions au Cabinet.

5.3 Intérêts personnels et activités extérieures

L'un des principes du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* prescrit qu'un titulaire de charge publique est tenu de remplir ses fonctions officielles et d'arranger ses affaires personnelles d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus minutieux.

À l'époque actuelle, les affaires personnelles des titulaires de charge publique peuvent être fort complexes et faire intervenir des tiers partenaires d'investissements ou des liens de parenté entre plusieurs sociétés.

La mise en application des dispositions du *Code régissant les conflits d'intérêts* cherche avant tout à maintenir un juste équilibre entre les intérêts personnels d'un individu et ses obligations et responsabilités publiques. Ce juste équilibre est fondé sur le principe selon lequel l'intérêt public doit prévaloir dans tous les cas.

La complexité de certains cas de conflit d'intérêts, surtout lorsque l'on n'en connaît pas tous les faits pertinents, peut donner lieu à de graves allégations de conflit d'intérêts, apparent ou potentiel. Cette réalité apparaît clairement dans deux cas soumis à l'examen du conseiller en éthique.

Dans le premier cas, il y a eu en mai 1999 des allégations à l'effet que le ministre des Finances se trouvait en situation de conflit d'intérêts à cause de sa participation à une décision du Cabinet au sujet de l'indemnisation des victimes de transfusions de produits sanguins contaminés. Le premier ministre a alors demandé au conseiller en éthique de mener une enquête sur cette affaire et de présenter un rapport avec ses conclusions.

L'allégation prétendait spécifiquement qu'entre 1981 et 1986, le ministre des Finances était membre du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada, laquelle avait une participation majoritaire dans la société CDC Life Sciences Inc. Cette entreprise, pour sa part, était l'actionnaire dominant de Connaught Laboratories Limited, une compagnie qui, à l'époque, était liée par contrat à la Société canadienne de la Croix-Rouge en vue du fractionnement de plasma sanguin. Les préoccupations exprimées portaient sur le fait que la décision gouvernementale de 1998 concernant l'indemnisation des victimes de l'hépatite C excluait les personnes infectées avant 1986 alors que le ministre des Finances siégeait au conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada.

Après avoir étudié l'affaire dans tous ses détails, le conseiller en éthique a conclu que le ministre des Finances n'était pas en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il a participé, 10 ans plus tard, à la décision du Cabinet relativement à l'indemnisation. Le rapport de cette enquête, déposé le 7 avril 2000, est affiché à **http://strategis.ic.gc.ca/ethique** sous la rubrique « Documents intéressants ».

Dans le second cas, certaines personnes ont allégué en 1999 que le premier ministre se trouvait en situation de conflit d'intérêts parce que son bureau de circonscription aidait le propriétaire de l'Auberge Grand-Mère à obtenir un prêt commercial à un moment où, prétendait-on, le premier ministre possédait des intérêts financiers dans le terrain de golf adjacent à l'auberge en question.

Le conseiller en éthique a examiné les faits et en est venu à la conclusion que le premier ministre s'était défait de ses intérêts financiers dans l'Auberge Grand-Mère et le terrain de golf en 1993, avant d'accéder à la fonction de premier ministre. En avril 1993, la société à dénomination numérique appartenant au premier ministre et à sa famille a vendu ses intérêts dans l'Auberge Grand-Mère. Plus tard, en novembre 1993, le même holding a vendu ses actions dans la compagnie propriétaire du terrain de golf.

La vente des actions dans le terrain de golf était non garantie et, en 1996, le premier ministre a signalé au conseiller en éthique n'avoir reçu aucun paiement sur cette vente, et a demandé au conseiller de lui indiquer quelles étaient ses possibilités d'action. L'avocat du premier ministre voyait deux options possibles, soit poursuivre l'acheteur en justice, soit tenter, par l'entremise de l'avocat de l'acheteur, de trouver des modalités de versement des paiements. Le premier ministre a opté pour la deuxième solution. La dette légale envers le premier ministre n'était pas touchée et restait la même, que la valeur du terrain de golf augmente ou diminue.

À l'automne 1999, le conseiller en éthique a été informé qu'un règlement était intervenu en vue du paiement des parts dans le terrain de golf vendues en 1993 par le premier ministre. Cette vente annulait donc l'obligation financière envers le premier ministre.

La position adoptée par le conseiller en éthique, en 1999 et depuis, est que le premier ministre ne possédait aucun intérêt financier dans le terrain de golf ni dans l'Auberge, deux entités complètement distinctes. En effet, les parts n'ayant jamais été retournées au holding familial du premier ministre, ce dernier n'avait jamais racheté ses intérêts dans le terrain de golf et, par conséquent, ne se trouvait aucunement en situation de conflit d'intérêts. Les actes posés par son cabinet relativement à l'Auberge étaient ceux d'un député venant en aide à un commettant.

5.4 Traitement de faveur

L'une des obligations les plus importantes liées au *Code régissant les conflits d'intérêts* a trait aux traitements de faveur. La règle principale à ce sujet prescrit qu'il est interdit aux titulaires de charge publique (traduction) « d'accorder un traitement de faveur, relativement à toute affaire officielle, à des membres de leur famille, des amis intimes ou des organisations proches qui détiendraient des intérêts dans l'affaire en question ».

Pendant les années écoulées depuis 1994, le conseiller en éthique a dû procéder à un certain nombre d'examens de cas de ce genre. L'un de ces cas, à titre d'exemple, concernait le fait que la conjointe d'un ministre avait été embauchée par un ministère fédéral; un autre avait trait à des contrats accordés à des amis et à des alliés politiques proches.

5.5 Cadeaux et invitations

Comme l'indique la section 2 du présent rapport, le *Code régissant les conflits d'intérêts* contient des règles sur le caractère acceptable, ou non, des cadeaux offerts et des invitations faites aux titulaires de charge publique. Les règles en question ont donné lieu à l'examen de nombreuses situations particulières, dont la plupart ont été confiées au conseiller en éthique par des titulaires de charge publique désireux de savoir comment se comporter dans de tels cas. Il y a eu, par exemple, des invitations à assister à une manifestation sportive ou culturelle, des cadeaux provenant d'entreprises traitant avec le ministère ou l'organisme dirigé par le titulaire, et des services de transport dans un avion appartenant à une compagnie pour que le titulaire puisse participer à une cérémonie officielle. Dans ce dernier cas, il s'agissait de se rendre dans une région éloignée, et le Bureau a exigé que le titulaire de charge publique verse à la compagnie un paiement équivalant au prix qu'aurait coûté le vol sur une ligne aérienne commerciale.

Dans un des cas soumis au Bureau, une plainte avait été déposée en vertu des dispositions du *Code régissant les conflits d'intérêts* et du *Code de déontologie des lobbyistes* au sujet d'une invitation lancée au premier ministre par les Entreprises Bell Canada Inc., en vue d'un match de golf à disputer avec un joueur professionnel lors de l'Omnium canadien organisé par la compagnie. Le conseiller en éthique a étudié la situation et conclu que le premier ministre ne se mettrait pas en conflit d'intérêts s'il acceptait l'invitation en question.

De l'avis du conseiller en éthique, les auteurs de l'offre invitaient le premier ministre, à titre de représentant officiel du gouvernement du Canada, à participer à une manifestation sportive importante. Cette décision se fondait sur un jugement antérieur, correspondant à des circonstances identiques, rendu par le Commissaire à l'intégrité de l'Ontario. Il s'agissait alors du vice-premier ministre de l'Ontario qui avait été invité à jouer à l'Omnium canadien Pro-Am, à Glen Abbey.

SECTION 6

Fonction de partenariat

6.1 Introduction

Le domaine de l'éthique, au sein du gouvernement comme dans le secteur privé, s'élargit et évolue rapidement. L'intérêt grandissant à l'égard d'une prise en compte réelle des facteurs d'éthique est tourné vers les questions pratiques qui donnent lieu à des problèmes de conflits d'intérêts et vers les modèles les plus aptes à encourager les normes d'éthique les plus élevées.

Doté d'une vaste expérience et d'une réputation solide parmi ses pairs, le Bureau du conseiller en éthique est vu comme un partenaire de grande importance par les spécialistes de l'éthique au Canada. Depuis 10 ans, il est aussi devenu un participant de premier ordre aux travaux internationaux en éthique, à une époque où les questions de régie saine sont de plus en plus reconnues comme des conditions fondamentales du développement économique et social. Le Bureau du conseiller en éthique a également tissé des liens étroits avec le secteur privé, parce que les entreprises accordent une priorité élevée au règlement des grands enjeux de régie et à l'instauration de solides programmes d'éthique. Selon ce qu'a pu constater le Bureau, le secteur public et le secteur privé ont beaucoup à apprendre l'un de l'autre en matière d'éthique.

6.2 Partenariats au Canada

Le partenariat intérieur le plus productif pour le Bureau du conseiller en éthique est celui qui a donné naissance au Réseau canadien en matière de conflits d'intérêts, groupe non officiel réunissant les commissaires aux conflits d'intérêts, à l'intégrité et à l'éthique du gouvernement du Canada et de toutes les provinces et territoires, sauf la province du Manitoba qui n'a pas encore créé de poste de ce genre. Les membres du réseau, même s'ils sont investis de mandats divers, s'occupent tous en grande partie du règlement de conflits d'intérêts pour les ministres et les députés de leurs instances respectives.

Les membres du Réseau s'échangent leurs expériences réciproques, surtout à leurs réunions annuelles. Ces liens permettent aussi aux membres du Réseau de s'entraider en toute confidentialité en se donnant mutuellement des avis sur les questions d'éthique les plus urgentes.

Le Bureau du conseiller en éthique appuie également l'Association des praticiens en éthique du Canada, laquelle s'attache à promouvoir la pratique de l'éthique dans les organisations canadiennes publiques et privées. L'Association informe et initie les praticiens canadiens de l'éthique aux principes de l'éthique organisationnelle et elle soutient et renforce les qualités et les normes des spécialistes qui la composent.

6.3 Partenariats à l'échelle internationale

Le respect de l'éthique au sein des gouvernements et les mesures à prendre pour régler efficacement les problèmes de corruption sont devenus un important domaine d'intervention dans le monde entier et reçoivent l'appui soutenu du Bureau du conseiller en éthique.

Il est maintenant presque universellement reconnu que la corruption et l'éthique doivent être envisagées comme des enjeux essentiels de régie pour tout gouvernement démocratique, et non pas simplement comme des questions de criminalité et de morale. Le déni d'une telle réalité porte de durs coups au développement économique et à la vigueur des institutions démocratiques nationales. Cette nouvelle façon de voir les choses est née pendant les années 1990 alors que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) en sont venus à la conclusion que, sans une lutte énergique contre la corruption, le développement économique du Tiers monde se trouverait en danger. Ces organismes internationaux ont reconnu que le développement serait entravé par l'affaiblissement des flux d'investissement, surtout en provenance du secteur privé. Qui plus est, la corruption nuit à un grand nombre d'activités économiques intérieures.

Dans un certain nombre de pays en développement ayant entamé le passage vers la démocratie, les chefs d'État ont convenu que s'ils ne se lançaient pas dans la lutte contre la corruption en son sens le plus large, ils mettraient gravement en danger leurs nouvelles institutions démocratiques. Cette prise de conscience s'est exprimée à son plus haut niveau dans une initiative lancée en 1994, au Sommet des Amériques, en vue de négocier une convention anticorruption au sein de l'Organisation des États américains (OEA). L'initiative émanait de quelques dirigeants de pays d'Amérique latine, récemment élus par voie démocratique, lesquels ont reconnu que sans un combat à finir contre la corruption sous toutes ses formes, l'économie de leurs pays souffrirait et, surtout, qu'ils verraient diminuer l'appui de leur population envers leurs institutions démocratiques toutes nouvelles et encore bien fragiles. Le préambule de la convention exprime en termes éloquents cette détermination (traduction) :

LES ÉTATS MEMBRES DE L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS,

CONVAINCUS que la corruption détruit en profondeur la légitimité des institutions publiques et s'attaque à la société, à l'ordre moral et à la justice ainsi qu'au développement intégral des peuples;

COMPTE TENU du fait que la démocratie représentative, une condition essentielle à la stabilité, à la paix et au développement de la région, exige, de par sa nature même, une lutte contre la corruption sous toutes ses formes dans l'exercice des fonctions officielles et contre les actes de corruption reliés expressément à l'exercice de telles fonctions;

ET PERSUADÉS que la lutte contre la corruption renforce les institutions démocratiques et permet de prévenir la distorsion de l'économie, les pratiques répréhensibles dans l'administration publique et l'affaiblissement de la fibre morale d'une société.

Afin d'aller plus loin encore, le Bureau du conseiller en éthique s'est joint à plusieurs autres bureaux de l'éthique dans les pays membres de l'OEA pour créer un réseau de bureaux d'éthique dans notre hémisphère. Le réseau est destiné à permettre aux collègues venus de tous les pays participants de mettre en commun leur expérience collective tout en appuyant les efforts nationaux et internationaux visant à rehausser la pratique de l'éthique au sein des gouvernements.

Parmi les autres activités internationales du Bureau, il convient de mentionner l'appui aux travaux de l'OCDE pour élaborer des lignes directrices de gestion des conflits d'intérêts dans la fonction publique, et la présentation d'exposés aux conférences sur l'éthique organisées conjointement avec l'OCDE, le Brésil et la Chine. Des pays d'Afrique, d'Europe centrale, d'Europe de l'Est, d'Asie et d'Amérique latine se sont adressés au Bureau directement, ou par l'entremise des Nations unies, en vue de s'inspirer de l'expérience canadienne pour dresser leur propre plan de mise en œuvre de mécanismes efficaces de conformité à l'éthique.

Le Bureau du conseiller en éthique apporte un appui soutenu à l'Institut international de l'éthique publique (IIEP), association professionnelle internationale regroupant des praticiens et des chercheurs universitaires en éthique. Le Bureau a été particulièrement heureux de pouvoir participer activement et entièrement à la Conférence internationale de l'IIEP, qui s'est tenue à Ottawa du 24 au 28 septembre 2000. Présidée par le conseiller en éthique du Canada, la Conférence intitulée « L'éthique au cours du nouveau millénaire : Rétrécir l'écart entre le secteur privé et le secteur public », a réuni 263 participants venus de 21 pays.

SECTION 7

Fonctionnement imputable et transparent

7.1 Introduction

Le modèle de conseiller en éthique utilisé par le gouvernement fédéral est conçu de manière à produire de bons résultats grâce à une démarche dynamique auprès des titulaires de charge publique. Il vise à prévoir les situations de conflits d'intérêts et à les régler avant qu'elles ne se produisent et, au moyen de la fonction de conseil décrite plus haut, à offrir aux titulaires les renseignements et l'orientation dont ils ont besoin pour disposer de leurs affaires personnelles et exercer leurs fonctions officielles d'une façon si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux.

Tout en tenant compte de la nécessité de régler en toute confidentialité les cas particuliers que les titulaires de charge publique portent à l'attention du conseiller en éthique et de son personnel, le Bureau n'en reconnaît pas moins l'importance d'agir dans la transparence.

En plus de répondre aux demandes de renseignements du public sur des points particuliers du *Code régissant les conflits d'intérêts* et, de façon générale, sur l'éthique au sein du secteur public, le Bureau du conseiller en éthique dispose de trois tribunes importantes où il peut exercer la transparence : les comités parlementaires, les médias et un site Web.

7.2 Comparution devant des comités parlementaires

Bien que ne rendant pas compte au Parlement, le conseiller en éthique doit se présenter devant des comités et commissions afin de témoigner sur des questions particulières et d'offrir son point de vue concernant des thèmes débattus devant le Parlement.

Jusqu'à maintenant, le conseiller en éthique a comparu sept fois devant divers comités parlementaires :

- Comité mixte spécial sur un code de conduite (le 18 septembre 1995);
- Comité de la procédure et des affaires de la Chambre (le 19 novembre 1996);
- Comité mixte spécial sur un code de conduite (le 5 février 1997);

- Comité des finances (le 17 février 1998);
- Comité de l'industrie (le 6 mai 1999);
- Comité de l'industrie, des sciences et de la technologie (le 3 avril 2001);
- Comité de l'industrie, des sciences et de la technologie (le 13 juin 2002).

L'audition du conseiller en éthique par le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre avait pour but d'examiner la version provisoire du *Code de déontologie des lobbyistes* élaborée par le conseiller lui-même. Devant le Comité des finances, il s'agissait de répondre à des allégations voulant que le ministre des Finances soit en situation de conflits d'intérêts à cause d'une mesure proposée dans le projet de loi C-28, *Loi de 1997 modifiant l'impôt sur le revenu*. Les comparutions de 1999 et de 2001 s'inscrivaient dans le contexte du Budget des dépenses et celle de juin 2002 concernait le plan d'action en huit points proposé par le premier ministre en matière d'éthique au sein du gouvernement. Les déclarations préliminaires et les témoignages rendus à l'occasion de ces comparutions sont affichés sur le site Web du conseiller en éthique (**http://strategis.gc.ca/ethique**).

7.3 Médias

Dès la création du bureau, en 1994, et depuis lors, le conseiller en éthique s'est efforcé de maintenir des communications ouvertes avec les médias, surtout en donnant des entrevues. Les rapports avec les médias sont un moyen essentiel de montrer la transparence des fonctions du conseiller et de veiller à ce que les citoyens soient tenus au courant des importants enjeux de politique gouvernementale liés à l'éthique.

7.4 Site Web http://strategis.gc.ca/ethique

Le réseau Internet permet un contact plus étroit entre les gouvernements et les citoyens. Des renseignements officiels qui, autrefois, étaient difficiles à mettre à la disposition du public sont maintenant d'accès facile grâce à cette nouvelle technologie.

Ce moyen de communication rend beaucoup plus aisée la tâche du conseiller en éthique. Les intéressés peuvent y trouver rapidement le *Code régissant les conflits d'intérêts*, les autres lignes directrices, les formulaires officiels du Bureau, le registre public, les rapports et décisions, les discours, les témoignages du conseiller devant les comités parlementaires et d'autres renseignements pertinents.

ANNEXE 1

Objet et principes — Administration du *Code régissant les conflits d'intérêts*

Objet

Le présent Code a pour objet d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des titulaires de charge publique et dans le processus de prise de décisions du gouvernement,

A. tout en encourageant les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique;
B. tout en facilitant les échanges entre les secteurs privé et public;
C. en établissant à l'intention des titulaires de charge publique des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat;
D. en réduisant au minimum les possibilités de conflit entre les intérêts personnels des titulaires de charge publique et leurs fonctions officielles, et en prévoyant les moyens de régler de tels conflits, le cas échéant, dans l'intérêt public.

Principes

Le titulaire d'une charge publique doit se conformer aux principes suivants :

Normes en matière d'éthique

1. Il agira avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

Examen public

2. Il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.

Prise de décision

3. Il doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.

Intérêts personnels

4. Outre ceux qui sont autorisés par le présent Code, le titulaire ne doit pas conserver d'intérêts personnels sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque.

Intérêt public

5. Dès sa nomination, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles.

Cadeaux et avantages

6. Mis a part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minime, il lui est interdit de solliciter ou d'accepter le transfert de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un contrat exécutoire ou d'un droit de propriété.

Traitement de faveur

7. Il lui est interdit d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur.

Position d'initié

8. Il lui est interdit d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

Biens du gouvernement

9. Il lui est interdit d'utiliser, directement ou indirectement, les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées.

Après-mandat

10. À l'expiration de son mandat, il a le devoir de ne pas tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée.

ANNEXE 2

Désignations du personnel d'un ministre et des personnes nommées par un ministre — Administration du *Code régissant les conflits d'intérêts*

1. Personnel exonéré d'un ministre ou d'un secrétaire d'État

Toutes les personnes qui font partie du personnel d'un cabinet de ministre ou de secrétaire d'État, qu'elles travaillent à plein temps ou à temps partiel, à salaire ou par contrat, et peu importe la source de leur rémunération (budget de la Chambre des communes, du bureau de circonscription, du bureau régional du ministre ou du personnel exonéré), autres que les fonctionnaires, sont assujetties aux principes énumérés dans la partie I du Code et aux mesures d'observation exposées dans la partie II. Une personne à contrat ou un membre du personnel à temps partiel travaillant deux jours ou plus (c'est-à-dire 15 heures) en moyenne par semaine est assujetti aux mesures d'observation de la partie II du Code. En ce qui a trait aux fonctionnaires affectés au bureau, il incombe à votre sous-ministre de veiller à ce que ces personnes se conforment aux dispositions applicables du Code.

Certains membres du personnel du ministre devront être assujettis aux mesures d'observation de l'après-mandat de la partie III du Code. Il s'agit des cadres supérieurs et de tout autre membre dont la nature des fonctions demande de travailler à des dossiers qui touchent à des questions délicates du point de vue politique, tels que ceux impliquant le Cabinet. Les autres critères à utiliser pour cette désignation sont : l'autorité, l'influence, la visibilité et le niveau salarial.

Les membres du personnel occupant les postes suivants **doivent être nécessairement assujettis à la partie III du Code** :

- adjoints exécutifs et postes équivalents auprès des secrétaires d'État;
- responsables des communications (c'est-à-dire directeur des communications, conseiller en communication, attaché de presse);
- conseillers en politiques, adjoints législatifs et autres adjoints travaillant à des dossiers du Cabinet ou traitant de questions délicates du point de vue politique.

D'autres membres du personnel peuvent être désignés par l'adjoint exécutif comme étant assujettis à la partie III du Code selon les critères précités.

2. Étudiants

Tous les étudiants employés par les cabinets de ministres doivent se conformer aux principes de conduite énoncés à l'article 3 de la partie I du Code, et les cabinets devraient s'assurer que ces étudiants en reçoivent une copie dès leur entrée en fonction.

Normalement, il n'est pas nécessaire que les étudiants embauchés durant l'été comme personnel de soutien administratif soient assujettis aux méthodes d'observation des parties II et III du Code. Donc, aucun rapport confidentiel détaillé de biens, d'exigibilités, d'activités et d'avantages reçus n'est requis d'eux.

Les étudiants œuvrant dans des postes au niveau équivalant à celui d'un adjoint spécial et qui ont à traiter des sujets délicats ou qui ont accès aux documents du Cabinet, devraient, pour leur part, être assujettis aux mêmes mesures que les membres du personnel exonéré travaillant à temps plein. Vu la courte durée de leur emploi, le Bureau du conseiller en éthique aimerait être avisé de la date de leur entrée en fonction le plus tôt possible pour s'assurer que les dispositions requises auront été prises.

3. Personnes nommées par un ministre

D'autres personnes peuvent être nommées par un ministre en vertu de l'autorité qui lui est conférée (par exemple les membres de certains groupes consultatifs). Ces personnes sont identifiées dans le Code comme « personnes nommées par un ministre ». Les personnes ainsi nommées à temps partiel sont assujetties aux principes de la partie I du Code et à toute mesure établie par leur organisme respectif. Le ministre concerné a la responsabilité d'assurer que ces personnes se conforment aux principes. En ce qui a trait aux personnes nommées à temps plein et assujetties au Code par le ministre, le conseiller en éthique est chargé de l'application de ses dispositions. Les ministres doivent donc aviser le conseiller en éthique de toute nomination à temps plein et indiquer si la personne en question est soumise aux dispositions d'après-mandat de la partie III du Code.

ANNEXE 3

Mécanismes types utilisés pour éviter les conflits d'intérêts

Introduction

Au fil du temps, une panoplie d'instruments de placement ont été utilisés par des personnes qui sont devenues titulaires de charge publique. Certains de ces instruments sont très simples à traiter en vertu du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (*Code régissant les conflits d'intérêts*), alors que d'autres s'avèrent beaucoup plus complexes. Le Bureau du conseiller en éthique fournit des conseils sur la conformité de ces instruments de placement en vertu du Code.

En général, les valeurs cotées en bourse, c'est-à-dire les valeurs échangées sur le marché boursier telles que les actions ordinaires et privilégiées de sociétés, les bons de souscription d'obligation, les options cotées en bourse, les contrats de marchés à terme, ou les valeurs hors cote telles que les obligations et débentures de sociétés, les effets de commerce, les billets rachetables à des dates multiples, les fonds mutuels à capital fixe, les parts de fiducie et obligations d'État de pays étrangers sont considérés être des biens contrôlés en vertu du Code. Les fonds d'options négociables ou les indices des cours de la bourse tels que les unités de participation « I60 » et les actions WEBS sont également des biens contrôlés.

Bien que de nombreux investisseurs gèrent eux-mêmes leur propre compte de portefeuille, la plupart des maisons de courtage et sociétés de placement offrent des comptes de placement autonomes et des formules « clé en main ».

- Les comptes gérés qui font uniquement appel à des fonds mutuels ou à des fonds communs comme instruments de placement sont autorisés en vertu du Code et ne requièrent habituellement aucune mesure d'observation.
- En revanche, les comptes de placement autonomes et les comptes gérés de façon discrétionnaire qui sont uniquement constitués de valeurs cotées en bourse sont considérés comme des biens contrôlés en vertu du Code parce que le titulaire du compte possède les valeurs individuelles du compte.

Les titulaires de charge publique sont tenus de se dessaisir des biens contrôlés en leur possession (c'est-à-dire les valeurs cotées en bourse). Ils peuvent satisfaire à cette exigence en vendant ces biens par transaction sans lien de dépendance ou en établissant une fiducie sans droit de regard ou, dans le cas de sociétés privées, en concluant un accord de gestion sans droit de regard.

Les titulaires de charge publique qui se dessaisissent de leurs biens contrôlés en établissant une fiducie sans droit de regard ou en concluant un accord de gestion sans droit de regard peuvent se faire rembourser par le ministère ou l'organisme duquel ils relèvent, sur recommandation du conseiller en éthique, les coûts raisonnables associés à l'établissement, au maintien et éventuellement à la dissolution de ces accords.

Fiducies sans droit de regard

Pour établir une fiducie sans droit de regard, le titulaire de charge publique doit trouver une personne tels un avocat ou un comptable sans lien de dépendance ou une institution qui accepte la responsabilité de gérer les biens dont il veut se dessaisir. Un formulaire normalisé à cet effet est offert au Bureau du conseiller en éthique. Celui-ci énonce les droits et responsabilités du constituant (le titulaire de charge publique qui fournit les biens) et du fiduciaire (la personne ou l'institution qui accepte de gérer les biens).

Accords de gestion sans droit de regard

Une fiducie sans droit de regard est utilisée uniquement dans le cas d'une participation directe dans des sociétés ayant des valeurs cotées en bourse. Toutefois, certains titulaires de charge publique possèdent des intérêts financiers dans des entreprises beaucoup plus complexes. Ils peuvent être propriétaires exploitants d'une entreprise ou posséder des intérêts dans une entreprise familiale, dans une société de portefeuille ou une compagnie de fiducie ou dans une entreprise faisant affaire avec le gouvernement fédéral, ou encore être associés d'une société en nom collectif. Dans de telles circonstances, une fiducie sans droit de regard ne constitue pas une façon acceptable de se dessaisir de ses biens et on a alors recours à un accord de gestion sans droit de regard.

L'honorable W. D. Parker a fourni d'importantes directives pour traiter des questions concernant des conflits potentiels au moyen d'accords de gestion sans droit de regard, dans le cadre du rapport déposé par la commission d'enquête qu'il présidait, sur des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens.

Le juge Parker a statué que le recours à une fiducie sans droit de regard constituait une mesure d'observation pertinente lorsque vient le temps de se dessaisir d'un portefeuille de valeurs cotées en bourse, mais qu'il en allait autrement dans les cas où la personne concernée a des intérêts financiers dans une entreprise du secteur privé qui obtient des contrats du gouvernement fédéral. Dans un tel cas, le fiduciaire serait incapable de vendre les biens faisant partie de la fiducie et l'on ne s'attendrait pas à une telle action de sa part.

À la lumière de ces directives et dans le but de traiter de telles situations de façon réaliste, le Bureau du conseiller en éthique a élaboré le concept d'accord de gestion sans droit de regard. En raison des particularités uniques de chacune des situations, chaque accord est taillé sur mesure pour la situation en cause. Toutefois, ces accords ont tous comme effet de garder les titulaires de charge publique à l'écart de tout processus décisionnel concernant la gestion courante de leurs biens.

L'accord de gestion sans droit de regard a comme objectif de mettre les biens du titulaire de charge publique entre les mains d'un gestionnaire n'ayant aucun lien de dépendance avec le titulaire concerné. Il incombe alors à ce gestionnaire d'exercer tous les droits et privilèges associés à ces biens. L'accord interdit au gestionnaire de demander ou d'obtenir les conseils du titulaire de charge publique. De son côté, ce dernier ne peut offrir ni donner de tels conseils; il ne peut non plus participer à aucun processus décisionnel ni à des discussions qui pourraient avoir une quelconque incidence sur les biens inclus dans l'accord, et ce, sans égard à l'endroit où ces discussions se déroulent.

C'est seulement dans des circonstances exceptionnelles, à la suite d'un événement extraordinaire pouvant vraisemblablement avoir une incidence matérielle sur les biens du titulaire d'une charge publique, que le conseiller en éthique peut autoriser le titulaire à intervenir, dans la mesure où il détermine que cette intervention n'occasionnera pas de situation de conflit d'intérêts. Une déclaration publique identifiant les biens visés par l'accord de gestion sans droit de regard doit également être déposée. Le titulaire de charge publique est en droit de connaître la valeur fondamentale de ses biens tout au long de la période où ils font partie d'un tel accord.

Dans certains cas, un titulaire de charge publique peut avoir investi dans des valeurs cotées en bourse par l'intermédiaire d'une société de portefeuille dont il est l'unique actionnaire. Dans un tel contexte, le titulaire et la société de portefeuille pourraient, en vertu du Code, mettre en place une fiducie sans droit de regard pour gérer le portefeuille, plutôt que de conclure un accord de gestion sans droit de regard à l'égard de ces biens.

Investissements et gestion d'affaires liées à la famille

Les titulaires de charge publique peuvent être appelés à administrer des biens appartenant à leurs parents, soit en application de leurs pouvoirs de mandataire, soit à titre de curateurs désignés par le tribunal, ou encore en tant qu'exécuteurs testamentaires ou fiduciaires de leur succession. Les titulaires peuvent également vouloir mettre sur pied une fiducie familiale à l'intention de leurs enfants. Le Code exige que les titulaires divulguent ce genre d'activités de façon confidentielle. Les biens devant être gérés sont alors considérés comme s'ils appartenaient au titulaire de charge publique.

De façon générale, le Code n'empêche pas les titulaires de s'adonner à ces activités et responsabilités dans la mesure où les biens concernés sont tous considérés comme des biens exemptés en vertu du Code. Toutefois, des mesures d'observation s'appliquent lorsqu'il s'agit de valeurs cotées en bourse. Lorsque le titulaire de charge publique agit à titre de fiduciaire, d'exécuteur testamentaire ou de mandataire, le Bureau du conseiller en éthique recommandera que ce dernier s'abstienne de participer à tout processus décisionnel entourant les biens contrôlés, qu'il délègue de telles tâches à d'autres mandataires ou à d'autres exécuteurs et qu'il signe tout document uniquement à titre de *pro forma*.

Toutefois, cela peut s'avérer impossible ou irréaliste. Par exemple, il se peut que le titulaire d'une charge publique soit l'unique exécuteur testamentaire d'une succession et qu'il ait agi en cette qualité avant son entrée en fonction comme titulaire. Lorsque le titulaire ne possède aucun droit sur la succession à titre de bénéficiaire, qu'il n'a pas de liens de dépendance avec les bénéficiaires de la succession et que la gestion des biens contrôlés ne va pas à l'encontre de ses fonctions officielles, le conseiller en éthique peut alors l'autoriser à continuer d'exercer plein pouvoir sur les biens contrôlés. Dans un tel contexte, le titulaire de charge publique ne peut tirer profit de quelque information qu'il aurait obtenue en raison de ses fonctions officielles et qui n'est pas à la portée du public en général.

Dans le cas d'une fiducie familiale, le titulaire de charge publique ne peut agir à titre de fiduciaire lorsque des biens contrôlés sont en cause. Bien que le titulaire puisse verser des sommes d'argent dans la fiducie, il est tenu de s'abstenir de prodiguer des conseils au fiduciaire ainsi que de participer à tout processus décisionnel ayant trait à des biens contrôlés. Si la fiducie est constituée de façon telle que le titulaire de charge publique devient un des bénéficiaires, le fiduciaire ne doit pas avoir de lien de dépendance avec le titulaire. Cela signifie que ni une personne apparentée au titulaire, ni un de ses proches ne pourrait agir à titre de fiduciaire dans une telle situation.

Portefeuille détenu conjointement

Bien que les titulaires de charge publique soient tenus de se conformer au *Code régissant les conflits d'intérêts*, leur conjoint ne font l'objet d'aucune restriction relative aux types de biens. Dans le cas des biens détenus conjointement par des époux, l'objectif est de trouver le juste équilibre entre les droits du conjoint qui n'est pas assujetti au Code et les obligations qui incombent au titulaire de charge publique en application du Code.

Lorsque le conjoint le permet, les méthodes de dessaisissement habituelles (vente à une personne sans lien de dépendance ou établissement d'une fiducie sans droit de regard) demeurent possibles. Le Bureau du conseiller en éthique analyse les autres situations de manière individuelle afin de déterminer les mesures d'observation appropriées. Il cherche entre autres à savoir qui devrait normalement prendre les décisions d'investissement, quels sont les montants cotisés par chacun des conjoints et quelle est la composition des biens du portefeuille.

Le Bureau tient également compte des fonctions officielles exercées par le titulaire de charge publique en vue de déterminer si ces fonctions peuvent permettre au titulaire d'avoir accès à de l'information privilégiée qui pourrait donner lieu à une situation de conflit d'intérêts réelle, potentielle ou apparente.

REER au nom du conjoint

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite autogérés (REER) autogérés enregistrés au nom du conjoint et auquel le titulaire de charge publique cotise, n'ont pas à faire l'objet d'un dessaisissement s'ils sont composés de biens contrôlés en tout ou en partie. À partir de son entrée en fonction, le titulaire doit toutefois s'abstenir de verser des cotisations additionnelles dans des placements qui sont considérés comme des biens contrôlés. Cela implique que toute cotisation additionnelle doit se limiter aux biens exemptés aux termes du Code.

Lorsque le REER autogéré est enregistré au nom du titulaire de charge publique et qu'il est composé en tout ou en partie de biens contrôlés, le dessaisissement est obligatoire. Ce dernier peut se faire par la vente des biens contrôlés ou par la mise en place d'une fiducie sans droit de regard, peu importe que l'autre conjoint cotise ou non au REER. Lorsque le titulaire choisit d'établir une fiducie sans droit de regard, toute participation de l'autre conjoint doit être faite en espèces, permettant ainsi au fiduciaire de placer ces sommes à sa seule discrétion. D'autre part, en vendant les biens contrôlés et en investissant le produit de la vente dans des biens exemptés au cours de la période de 120 jours dont il dispose pour se conformer aux exigences du Code, le titulaire peut continuer à administrer le REER. Dans un tel contexte, toute participation du conjoint doit se limiter aux biens exemptés.

ANNEXE 4

Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires — Principe fondamental

Les ministres ne doivent ni intervenir, ni donner l'apparence d'intervenir, au nom de quelque personne ou entité que ce soit, auprès des tribunaux quasi judiciaires fédéraux à l'égard de toute question au sujet de laquelle ces derniers sont chargés de rendre des décisions quasi judiciaires, à moins d'y être autorisés par la loi.

Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires relevant de votre portefeuille

Les ministres (y compris les secrétaires d'État) doivent traiter avec les organismes de leur portefeuille dans tout un éventail de domaines administratifs, politiques et réglementaires lorsqu'autorisés par la loi. Par exemple, le ministre peut communiquer avec le président d'un tribunal à l'égard de son budget.

Les ministres et leurs sous-ministres devraient collaborer avec les organismes de leur portefeuille pour établir d'un commun accord les limites de l'échange d'information avec chacun des organismes et les voies appropriées de communication.

Le cabinet du ministre peut s'attendre à recevoir des demandes d'assistance d'autres ministres en faveur de leurs commettants. Quand une telle intervention avec un organisme n'est pas appropriée parce que la demande est à l'égard d'une cause quasi judiciaire, le cabinet du ministre doit indiquer qu'aucun ministre ne peut intervenir et suggérer que le commettant fasse affaire directement avec l'organisme en question.

Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires en faveur des commettants

Il y a des limites à la capacité d'un ministre ou d'un secrétaire d'État d'intervenir en faveur de commettants lorsqu'il s'agit d'organismes quasi judiciaires.

Les ministres et leur personnel ne peuvent intervenir en faveur d'une personne ou entité auprès d'une agence quasi judiciaire à l'égard d'une affaire sur laquelle cette agence est chargée de rendre une décision en sa capacité quasi judiciaire.

D'après Eugene Forsey, il existe une convention au sein du Cabinet selon laquelle un ministre ne devrait pas « parler ou autrement s'impliquer dans le portefeuille d'un collègue sans d'abord le consulter et obtenir son approbation ». La pratique par laquelle les ministres et leur personnel ne transigent pas directement avec les fonctionnaires mais s'adressent au bureau du ministre responsable a évolué.

Cependant, les ministres et leur personnel peuvent s'informer de l'état d'un cas. En outre, plusieurs ministères ont établi des directives précises par lesquelles les cabinets des ministres, ordinairement dans les bureaux de circonscription, peuvent traiter les demandes relatives à des questions visant, entre autres, des prestations d'invalidité, l'assurance-chômage, la sécurité de la vieillesse, la citoyenneté et l'immigration, etc.

ANNEXE 5

Lignes directrices sur le conseil des ministres et les sociétés d'État

Par ministre, on entend tous les membres du conseil des ministres, c'est-à-dire le premier ministre, les ministres, les ministres d'État et les secrétaires d'État.

Rien dans les présentes lignes directrices n'influe sur les rapports que le ministre responsable d'une société d'État doit avoir avec cette dernière, dans l'exercice de ses responsabilités visant la détermination des grandes orientations de la société, notamment l'approbation de son plan d'entreprise, les affectations budgétaires, et leur recommandation au Cabinet. Toutefois, ni le ministre, ni son personnel, ne doivent intervenir dans les activités quotidiennes de la société. En raison des activités très variées des sociétés d'État, le rôle approprié du ministre doit être déterminé au cas par cas.

1. Aucun ministre ne devrait promouvoir personnellement les intérêts de tout particulier, société ou organisme non gouvernemental, y compris un commettant, auprès d'une société d'État.

2. Il est toujours acceptable qu'un ministre fasse part des préoccupations d'un commettant directement au ministre responsable de la société d'État concernée.

3. Le personnel d'un ministre qui traite de questions touchant la circonscription peut, toutefois, faire des représentations auprès d'une société d'État.

4. Puisque la fonction particulière du personnel du ministre responsable est de lui apporter un soutien, il ne peut, au nom d'un commettant, faire de représentations à une société d'État relevant du portefeuille de son ministre.

5. Le cabinet d'un ministre responsable d'une société d'État devrait mettre en place une procédure, de concert avec la société d'État, permettant au cabinet du ministre d'acheminer à la société, à titre de renvoi, les représentations et les demandes de renseignements que le ministre ou son cabinet reçoit de parlementaires, d'autres ministres ou de leur cabinet, des commettants du ministre même ou du public en général. La société d'État devrait également

établir une procédure afin d'enregistrer toutes les représentations et les demandes de renseignements reçues. Le Bureau du conseiller en éthique collaborera avec les cabinets des ministres et les sociétés d'État pour mettre en place ces procédures.

6. Les présentes lignes directrices n'empêchent pas un ministre ou son personnel politique d'entretenir des rapports sociaux avec les dirigeants et les employés de sociétés d'État, ni de participer à des séances d'information tenues sur l'initiative d'une société d'État.

ANNEXE 6

Le conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles — Lignes directrices

Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (*Code régissant les conflits d'intérêts*), spécifiquement ses principes, impose aux ministres, aux ministres d'État et aux secrétaires d'État l'obligation de faire en sorte que toute campagne à la direction, officielle ou non, soit organisée en leur nom de manière à éviter « les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents ».

Les principes (1), (2) et (5) du Code sont directement pertinents :

Normes en matière d'éthique

(1) Le titulaire d'une charge publique agira avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

Examen public

(2) Il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.

Intérêt public

(5) Dès sa nomination, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles.

APPLICATION

Appliqués à des activités à des fins politiques personnelles, ces principes ont des conséquences pour un ministre dans quatre domaines : les contrats avec le ministère, les lobbyistes inscrits travaillant à une campagne, les activités du cabinet du ministre et la collecte de fonds.

Contrats

Les ministres doivent être à l'affût des situations où des personnes prenant part à la campagne du ministre, que ce soit à titre de collecteurs de fonds, d'organisateurs principaux ou de stratégistes, travaillent en même temps, en vertu de contrats, avec le ministère relevant du ministre. Il s'agit d'une situation qui peut donner lieu à un conflit d'intérêts apparent et qui doit être réglée par le ministre, dans l'intérêt public, en refusant l'appui actif de la personne dans la campagne. Sinon, la personne en question peut choisir de mettre fin au travail qu'elle effectue à contrat pour le ministère. L'une ou l'autre action réglera la question. Il importe de noter que le problème survient lorsqu'une personne participe à la campagne et à des travaux à contrat. Si le contrat est conclu avec une entreprise, il n'y a rien qui empêche que le contrat se poursuive à condition que la personne en question n'y participe plus. Dans les cas qui portent à confusion, le Bureau du conseiller en éthique devra être consulté.

Lobbyistes

Les ministres doivent aussi être à l'affût des situations où des personnes participant à leur campagne, que ce soit à titre de collecteur de fonds, d'organisateurs principaux ou de stratégistes, pourraient être inscrites en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* pour exercer des activités de lobbyisme auprès du ministère qui relève du ministre. Il s'agit encore là d'une situation qui peut donner lieu à un conflit d'intérêts apparent et qui doit être résolue par le ministre dans l'intérêt public en refusant l'appui actif de cette personne dans la campagne. Sinon, la personne en question peut choisir de ne plus effectuer d'activités de lobbyisme auprès du ministère aussi longtemps qu'elle participe à la campagne. L'une ou l'autre action réglera la question. Dans les cas qui portent à confusion, le Bureau du conseiller en éthique devra être consulté.

Cabinets des ministres

Il existe des lignes directrices bien établies à l'intention des cabinets des ministres pour faire en sorte que les deniers publics ne soient pas utilisés pour une activité politique partisane. Les ministres et leur personnel combinent souvent les activités politiques avec des déplacements qui sont principalement à des fins ministérielles officielles.

À condition que les objectifs officiels soient la raison principale du déplacement, des activités partisanes périphériques sont possibles. La même approche devrait s'appliquer aux campagnes à la direction. Il incombe au ministre de s'assurer que tout déplacement défrayé par les deniers publics se conforme à ces conditions. Si un membre du personnel ministériel exonéré veut s'impliquer à temps plein dans une campagne, il doit soit prendre un congé sans solde ou démissionner.

Collecte de fonds

La collecte de fonds constitue une partie importante du processus politique, y compris lors des courses à la direction. Cependant, la collecte de fonds pour des courses à la direction qui vise à soutenir directement l'intérêt politique personnel d'un ministre soulève plusieurs questions qui doivent être gérées avec prudence.

La divulgation des contributions est un élément important dans la plupart des collectes de fonds à caractère politique. C'est également le cas lors d'une course à la direction. Sans divulgation de toutes les contributions, en espèces ou celles d'une autre nature, des inquiétudes peuvent être soulevées à l'effet que le ministre a des obligations futures envers ceux et celles qui ont contribué à sa campagne.

Afin d'éviter cette situation, les ministres qui font des collectes de fonds en vue d'une course à la direction peuvent choisir de placer ces contributions dans une fiducie sans droit de regard, pour divulgation à un moment approprié après le début officiel de la campagne, au plus tard 30 jours avant un congrès.

Toutes les contributions recueillies en dehors d'une fiducie sans droit de regard, en espèces ou d'une autre nature, ou dont le ministre a pris connaissance, seront divulguées tous les 60 jours. Toutes les contributions en espèces et celles d'une autre nature reçues avant la publication de ces lignes directrices seront divulguées dans un délai de 30 jours.

Les ministres devraient consulter le Bureau du conseiller en éthique lorsqu'ils établissent une fiducie sans droit de regard ou mettent en œuvre des mesures pour les collectes de fonds et la divulgation.

Ces lignes directrices ne s'appliquent pas aux dépenses engendrées par la campagne. Les collectes de fonds pour un parti politique en sont également exemptées puisque ces activités ne visent pas des intérêts personnels politiques.

Conclusion

Ces lignes directrices énoncent les questions les plus évidentes auxquelles sont confrontés les ministres qui envisagent de participer à une course à la direction ou qui sont déjà engagés dans une telle course. L'essentiel, c'est que la responsabilité de faire en sorte qu'il n'y ait pas de conflit incombe au ministre et non pas à ceux qui, par exemple, ont conclu des contrats avec le ministère dont est chargé le ministre ou qui exercent des activités de lobbyisme auprès de ce ministère. Des questions seront inévitablement soulevées à propos de situations particulières. Le cabinet du ministre y trouvera les meilleures réponses en communiquant avec le Bureau du conseiller en éthique.

Bien que ces conseils portent sur les courses à la direction, ils s'appliquent aussi à d'autres situations où un intérêt politique personnel est recherché, telle une collecte de fonds pour une révision de la direction.

ANNEXE 7

Processus administratif du *Code régissant les conflits d'intérêts*

Bureau du conseiller en éthique (CE)

ANNEXE 8

Résumé des initiatives mises en œuvre en matière d'éthique de 1973 à 1993

Le cadre d'éthique du gouvernement du Canada est le fruit de près de 30 ans d'initiatives lancées par les premiers ministres. Depuis son point de départ, le cadre d'éthique a pris de l'expansion et est devenu de plus en plus exhaustif en réponse à l'accroissement des attentes du public et au fur et à mesure des nouveaux enjeux révélés par l'utilisation elle-même du cadre.

En traversant chacune des étapes de ce cheminement, le cadre d'éthique est resté solidement enraciné dans les conventions constitutionnelles du Canada. Il est constamment demeuré un moyen dont se sert le premier ministre pour définir les normes d'éthique à respecter par les membres du conseil des ministres et par les autres personnes qu'il nomme, et ensuite pour évaluer les actions de tous ces titulaires de charge publique.

Les années 1970

En décembre 1973, le premier ministre Trudeau a émis des Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts. Elles se composaient essentiellement de principes que le gouvernement imposait, au moyen de directives internes, aux ministres, au personnel politique (personnel exonéré d'un ministre) et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil. Le gouvernement a créé le Bureau du sous-registraire général adjoint afin de veiller à l'application de ces lignes directrices. En 1978, le premier ministre a étendu la portée de celles-ci aux ambassadeurs et aux secrétaires parlementaires et a émis des lignes directrices régissant l'après-mandat.

En 1979, le premier ministre Clark a émis des lignes directrices semblables en plus d'étendre leur application aux conjoints des ministres.

Les années 1980

En 1983-1984, le Groupe de travail Starr-Sharp sur les conflits d'intérêts a entrepris une révision en profondeur de l'éthique dans le secteur public. En mai 1984, le Groupe de travail publiait le rapport intitulé *L'éthique dans le secteur public*, dans lequel on proposait un code de conduite en matière d'éthique.

En septembre 1985, le premier ministre Mulroney a déposé devant le Parlement un nouveau *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Ce code se voulait un outil administratif s'appliquant à l'ensemble des titulaires de charge publique au sein du gouvernement fédéral, y compris les ministres, leur personnel politique et les personnes nommées par le gouverneur en conseil.

En 1987, le juge Parker a déposé un rapport sur les allégations de conflits d'intérêts se rapportant aux activités du ministre de l'Industrie de l'époque, l'honorable S. Stevens. Il recommanda, entre autres, l'abolition des mécanismes de dessaisissement de biens par voie de fiducie en compte bloquée et de fiducie de conservation et que si l'option d'une fiducie sans droit de regard devait être conservée, celle-ci ne devrait comprendre qu'une catégorie de biens plus étroitement définie. Cette recommandation fut acceptée et, par conséquent, les fiducies en compte bloquée et de conservation furent éliminées à titre d'option de dessaisissement. Les valeurs cotées en bourse de sociétés et de gouvernements étrangers furent le seul type de biens pouvant faire l'objet d'une fiducie sans droit de regard.

En 1988, le premier ministre Mulroney a annoncé la mise en place de nouvelles procédures pour évaluer les nominations ainsi que le dépôt d'une étude sur l'enregistrement des lobbyistes et d'une étude parlementaire sur un code de conduite à l'intention des parlementaires. En 1988, le Parlement a adopté la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, laquelle était sous la responsabilité du ministère de la Consommation et des Corporations.

Les années 1990

En 1993, la première ministre Campbell annonçait une réorganisation de l'appareil gouvernemental. Le sous-registraire général adjoint du tout nouveau ministère de l'Industrie s'est vu confier les responsabilités regroupées à l'égard de la mise en application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

ANNEXE 9

Ressources et fonctionnement du Bureau

En plus de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, le Bureau du conseiller en éthique doit traiter des questions d'éthique touchant près de 1 250 titulaires de charge publique travaillant généralement à temps plein, et quelque 2 200 autres à temps partiel. Ce nombre est demeuré assez stable au cours des dernières années. À titre de comparaison, il n'y avait en 1974 que 143 personnes assujetties au premier *Code régissant les conflits d'intérêts* du gouvernement fédéral.

Le Bureau du conseiller en éthique exerce les responsabilités du ministre concernant le traitement de toutes les demandes d'accès à l'information. Depuis 1994, le nombre de ces demandes traitées par le Bureau est passé de 3 à une moyenne de 40 à 50.

Le Bureau du conseiller en éthique a un budget de fonctionnement de 2 050 068 $ pour l'exercice financier 2002-2003. De cette somme, 87,7 p. 100 est consacré aux salaires, avantages et autres dépenses connexes. Le personnel du Bureau compte 23 équivalents à temps plein.